الدرب الآخر

الثورة الخفية فى العالم الثالث

هرناندو دى سوتو • ترجمة : شوقى جلال

الدرب الآخر

الثورة الخفية فى العالم الثالث

هرناندو دى سوتو ● ترجمة : شوقى جلال

THE OTHER PATH: THE INVISIBLE REVOLUTION IN THE THIRD WORLD
by Hernando de Soto.

For information address Harper & Row, Publishers, Inc., 10 East 53rd Street, New York, N.Y. 10022.
First PERENNIAL LIBRARY edition published 1990.

98-960027

سوتو ، هرناندو دى ، ١٩٤١ -

الدرب الآخر : الثورة الخفية فى العالم الثالث / هرناندو دى سوتو ؛ ترجمة شوقى جلال . - الطبعة ١ . - القاهرة : مركز الأهرام للترجمة والنشر ، ١٩٩٧ ، ٢٧٢ ص

ترجمة لـ The other path

١ . قطاع المعلومات (اقتصاديات) بيرو .   ٢ . البيروقراطية - بيرو .

أ . العنوان .

الطبعة الأولى
١٤١٨ هـ - ١٩٩٧ م

الناشر : مركز الأهرام للترجمة والنشر
مؤسسة الأهرام - شارع الجلاء - القاهرة
تليفون : ٥٧٨٦٠٨٣ - فاكس : ٥٧٨٦٨٣٣

المؤلف

تعتبر مجلة « الايكونومست » ، هرناندو دى سوتو ، رئيس معهد الحرية والديمقراطية فى ليما ، بيرو ، واحدا من أكبر ثلاثة مفكرين وخبراء فى العالم . وقد طور وطبق نظاما كفئا لإدماج الملكية والمشروع غير الرسميين فى السوق الرسمية على نطاق واسع . وهو مؤلف كتاب « *الدرب الآخر* » ، وهو من أكثر الكتب مبيعا . وكان من قبل ممثلا شخصيا ومستشارا أول للرئيس فوجيمورى ، وكان مسئولا عن استهلال السياسات التى أدت لتحديث اقتصاد بيرو وإتاحة الفرصة للبلاد لتعود لأسواق رأس المال الدولية . وقد عمل كخبير اقتصادى لدى منظمة « الجات » ، وكرئيس للجنة التنفيذية لمصدّرى النحاس ، وكمدير للشركة الهندسية العالمية ، وكمدير للمجموعة الاستشارية لرابطة المصارف السويسرية ، وكمحافظ لبنك الاحتياطى المركزى فى بيرو .

حاشية المحرر

يستنسخ هذا الكتاب فى حالات كثيرة نتائج البحوث الاقتصادية والعمليات الحسابية والتقييمية التى أجراها بشكل مباشر معهد الحرية والديمقراطية .

ولم نشأ أن نضمن هذه الطبعة من الكتاب الأسس التقنية والإحصائية لهذا كله ، لأن هذا كان من شأنه أن يغير الغرض من الكتاب بل ربما يثبط همة القراء الذين لا تستهويهم هذه الفروع من المعرفة . لهذا احتفظنا بالخطوات التفصيلية لمنهج البحث والحسابات الاقتصادية لنشرها فى مجلدين منفصلين ، يحمل الأول عنوان « الخلاصة الوافية للأسس التقنية والإحصائية للدرب الآخر » ، ويحمل الثانى عنوان « قياس حجم النشاط الاقتصادى غير الرسمى فى بيرو » .

دليـل القـارىء

عندما أصبح كتاب « *الدرب الآخر* » من أكثر الكتب رواجا فى أمريكا اللاتينية ، أوضح بعض المعلقين أن أهم إسهام للكتاب هو الكشف المثير عن الكيفية التى تعمل بها الجماعات الاقتصادية السرية فى بلد متخلف . وأوضح آخرون أن الإسهام الأساسى للكتاب يتمثل فى تحليله السياسى ، الذى غير مصطلحات الحوار فيما يتعلق بالشروط المسبقة للتنمية الاقتصادية ، والمؤسسات الديمقراطية الكفء ، والسياسة الخارجية الملائمة تجاه العالم الثالث .

ونوصى القراء الذين لا يهتمون بصفة خاصة بكيف ظهر الاقتصاد السرى وكيف يعمل ، وإن كانوا يهتمون بصورة كبيرة بالاستنتاجات السياسية المستمدة من التحليل الوارد ، بأن يركزوا على الفصول : الأول والخامس والسادس والسابع والثامن .

المحتويات

تصـــدير

الدرب الآخر : أهميته المتزايدة والتغييرات التى أحدثها فى السنوات العشر الأخيرة

يقوم السبب في أن كتاب « *الدرب الآخر* » لا يزال يترجم إلى لغات كثيرة بعد عشر سنوات من نشره لأول مرة ، على حقيقة أن التحليل والنظم اللذين ابتدعهما دى سوتو منذ ذلك الحين للتغلب على الوضع غير الرسمى وإدماج الفقراء فى نظام اقتصاد السوق قد حققا نتائج مرموقة . وعلاوة على ذلك ، فإن هذا التحليل وتلك النظم هما الآن لُبّ النقاش الدائر حول كيفية توسيع منافع الإصلاحات الاقتصادية الكلية .

وعندما بدأ دى سوتو ، ونحن معه ، فى معهد الحرية والديمقراطية نستمع إلى القراء من مختلف أنحاء العالم الأخرى ، وبدأنا نحن أنفسنا فى السفر إلى بلدان نامية أخرى لمقاسمتها ما تعلمناه عن الوضع غير الرسمى فى بيرو ، استطعنا أن نثبت أن الوضع غير الرسمى ليس ظاهرة خاصة ببيرو وحدها . والواقع أنه مع استمرار بحوثنا هنا وفى الخارج ، فقد أثبتت النتائج التى توصلنا إليها أننا توصلنا إلى ظاهرة عالمية ، وأن هناك وحدة جوهرية تكمن وراء الأنشطة المتباينة والتلقائية للفقراء فى البلدان النامية . ومن قبل ، كان شراء السلع وبيعها فى السوق الرمادية ، وتنظيم المستوطنات العشوائية على حواف مدن العالم الثالث ، وخلق مجتمعات سكانية أصلية فى الريف ، والأنشطة الأخرى لغالبية الفقراء ، ينظر إليها كظاهرة متميزة . والآن ، لا يدرك الناس الخيط المشترك الذى يربط كل هذه الأنشطة معا فحسب ، بل لقد بدأت أعداد متزايدة من الناس ، تقدّر أن هذه الأنشطة ، والمؤسسات والقواعد التى تولدت تلقائيا وأدت إلى ظهورها ، تقدم حلولا واعدة للمشاكل التى تواجه البلدان النامية ، وأنها تشكل حقا الأساس الذى ينبغى أن يقام عليه اقتصاد حديث للسوق ودولة ديمقراطية .

وكان ما اكتشفناه هو أن معظم نشاط تنظيم المشروعات فى البلدان النامية يحدث فى القطاع غير الرسمى ، وأن هذا لنشاط يتم فى إطار القواعد والمؤسسات التى أنشأها القائمون فى القطاع غير الرسمى . ونعنى بالأنشطة الاقتصادية غير الرسمية المهن الاقتصادية غير الإجرامية التى تتم إما فى انتهاك تقنى للقانون مثل تشغيل مشروع دون تصريح ، أو تتم فى غير هذا فى ظل قانون تمييزى ، مثل تلك التى تتيح للمزارعين حيازة الأرض دون بيعها أو رهنها . والواقع أن الناس الذين يعملون فى القطاع غير الرسمى ، هم ضحايا مجهولون لنوع من الفصل (الأبارتيد) القانونى غير المقصود ، ونظرا لأن الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية تقزِّم أنشطة القطاع الرسمى ، فإن تأثير هذا الفصل (الأبارتيد) المؤسسى هو إيقاف التنمية الاقتصادية برمتها . وإذ تم استبعاد أصحاب الوضع غير الرسمى من التيار الرئيسى القانونى والاقتصادى ، فقد أنشأوا بصورة تلقائية صيغتهم الخاصة من الدعائم المؤسسية لاقتصادات السوق والنظم الديمقراطية بطريقة تتضمن شبها مذهلا بما حدث حتى القرن الأخير فى أوروبا المركنتالية (ذات النزعة التجارية) .

وقد استخدمنا فى معهد الحرية والديمقراطية وسائل غير تقليدية لاختبار هذه الأفكار . ورغم أن النتائج التى توصلنا إليها حظيت بتدقيق أكاديمى ، فإن الاختبار الحقيقى لها كان فى الميدان ، من خلال استحداث برامج مختلفة ترمى إلى تحطيم نظام الفصل القانونى الذى تخلقه هذه القوانين التمييزية وتوفير الفرص لمنظمى المشروعات غير الرسميين . وقد أخذت هذه البرامج المبادىء الكامنة وراء المؤسسات والقواعد السارية فى القطاع غير الرسمى ، واستخلصتها من إطارها الثقافى وحولتها إلى قانون رسمى قابل للانطباق على الجميع . ونظرا لأن هذه البرامج تستند لممارسات محلية تعكس الثقافة المحلية ، فقد استطعنا خلق توافق فى الرأى بشأنها ، بين العامة إجمالا والقادة السياسيين على حد سواء . والواقع أن أيا من برامج الإصلاح التى قدمها المعهد فى بيرو لم يحصل أبدا على موافقة تقل نسبتها عن ٧٥٪ فى أى استطلاع للرأى .

وبفضل هذا النوع من التأييد ، رحب القادة المنتخبون من كل الانتماءات السياسية فى بيرو بفرصة تطبيق هذه البرامج . والواقع أنه حسب أحد التقديرات ، كان المعهد مسئولا عن نحو ٤٠٠ قانون ولائحة لتحديث النظام الاقتصادى والسياسى فى بيرو ، أدت أيضا لفتحه لمشاركة أكبر من قبل الأغلبية .

وقد انطلق كثير من هذه الإصلاحات فى ١٩٨٩ و ١٩٩٠ ، عندما عمل دى سوتو ، بعد إصدار تشريعات أساسية فى الكونجرس السابق ، ممثلا شخصيا ومستشارا أول لرئيس بيرو ألبرتو فوجيمورى . وفى ذلك الوقت ، كانت بيرو تعانى من تضخم جامح ونمو سلبى ، وكانت قد استبعدت من الأسواق الدولية لرأس المال . وقد وضع العاملون بالمعهد ومستشاروه للرئيس المنتخب فوجيمورى ، السياسة التى حققت استقرار اقتصاد بيرو ،

وروضت التضخم وأتاحت لبيرو العودة لأسواق رأس المال الدولية . ولم يكن المعهد معنيا بالوضع غير الرسمى فحسب .

فقد كانت اثنتان من أكثر مساهماتنا شهرة لهما طابع سياسى خالص . جاءت أولاهما فى ١٩٩١ عندما رفض الرئيس فوجيمورى توقيع اتفاق مع الولايات المتحدة يلزم حكومة بيرو باتخاذ إجراءات للحد من إنتاج الكوكا . وأقنع دى سوتو الحكومة بأن تعيد النظر فى معارضتها لاتفاق بشأن المخدرات مع الولايات المتحدة ، ووضع مشروع اتفاق منقح قبله البلدان وتعهدت فيه بيرو بتقليل إنتاج المخدرات . وحشد المعهد التأييد لهذه السياسات الخاصة بمكافحة المخدرات بين مزارعى الكوكا والرأى العام إجمالا . وعندما بدأ المعهد عمله ، كان مزارعو الكوكا يعارضون بعنف أى تدابير تقمع إنتاج الكوكا ، وكان ٣٪ فقط من الرأى العام فى بيرو تؤيد سياسات مكافحة المخدرات . وبعد حملة المعهد ، وافقت ١٨٢ لجنة لمزارعى الكوكا ، تمثل الغالبية الشاسعة منهم ، على تأييد الاتفاق بين بيرو والولايات المتحدة ، وبينت الاستطلاعات أن ٨٠٪ من الرأى العام توافق عليه . وكان لبّ اقتراح المعهد هو دق إسفين بين مهربى المخدرات وزراع الكوكا بعدم تجريم الأخيرين والوعد بإعطائهم حقوق ملكية قانونية إذا التزموا بأساليب التنمية البديلة . ولم تحظ سياسات قمع إنتاج المخدرات غير القانونى بمثل هذا التأييد الواسع فى أى بلد آخر من بلدان الإنديز ، خاصة بين المزارعين .

وجاءت المساهمة الثانية فى ١٩٩٢ . فبعد أن لقى الانقلاب الذاتى للرئيس فوجيمورى إدانة على نطاق العالم كله ، اتجه للمعهد طلبا للمساعدة ، ووضعنا خطة عكست مسار الانقلاب وأدت لاستعادة الديمقراطية الانتخابية . لكن الخطة وضعت فى الأساس إطارا قانونيا للمشاركة النشيطة من قبل الأغلبية فى اتخاذ القرارات السياسية التى تؤثر على حياتهم .

وعلى الرغم من أننا فى المعهد أنهينا مشروعنا المشترك مع الحكومة المركزية ، فقد رجعنا إلى دورنا كباحثين ومديرين لبرامج الإصلاح ، التى أثمر الكثير منها . ومن بين هذه البرامج ، نعتقد أن أهمها هو :

* وضع نظام لتحويل الملكية غير الرسمية إلى ملكية رسمية على نطاق واسع وعلى نحو أسرع عدة مرات ، وبجزء من التكلفة التى تقتضيها أى مبادرة أخرى فى العالم . وقد أضفى المعهد الطابع الرسمى على ٣٥٠ ألف ملكية فى بيرو خلال المرحلة الأولى من هذا الجهد ، وتبع ذلك حدوث زيادات كبيرة فى الدخل وقيمة الأصول وفرص الحصول على الائتمان .
* إنشاء أنجح نظام حتى الآن لإدماج المنشآت غير الرسمية فى السوق الرسمية . فقد

استفاد نحو ٤٠٠ ألف شركة في بيرو من هذا العمل ، مما حفز النمو بإضافة نصف مليون وظيفة جديدة ، ووفر مئات الملايين من الدولارات الأمريكية فى المصاريف الإدارية ، وزاد إيرادات الضرائب كثيرا .

إن ما يبينه هذا العمل هو أن تقاعس البلدان النامية عن التزام سياسات عامة سليمة ليس نتيجة للجهل ، ولا محصلة استعداد ثقافى ، ولكنه نتيجة لمؤسسات رسمية لم تبن من القاعدة للقمة . ذلك أن المؤسسات الرسمية لا تعكس وجود المؤسسات غير الرسمية ورأى المواطنين على مستوى القاعدة الجماهيرية . فالمؤسسات الرسمية فى البلدان النامية ، المستلهمة من نماذج غربية ، تشبه شجرة تم ازدراعها فى موقع آخر ، ولكنها تفتقر لشبكة متطورة من الجذور ، ولابد أن تذوى وتموت .

القطاع غير الرسمى

يتبدى الوضع غير الرسمى فى ظلال وتشكيلات مختلفة ، مارا بالسلسلة كاملة من منظم المشروع الحضرى الذى يعمل بدون تصريح إلى الفلاح الذى يحرمه القانون من حق رهن ملكيته أو تقسيمها أو نقلها ولكن على الرغم من كل هذه الفروق ، فإن كل الموجودين فى القطاع غير الرسمى هم ضحايا لنفس الشكل من الاستغلال الاقتصادى ، الناجم عن قوانين تقوم على التمييز وتحرمهم من استخلاص جميع ثمار عملهم . ورغم أن جهودنا لا تنبع عن مدارس للتفكير تقوم على فكرة الطبقة الاجتماعية والاستغلال ، فإن دى سوتو يعترف بأن عمل أصحاب الوضع غير الرسمى الذى تتم مجازاته بصورة شحيحة والناجم عن القوانين التمييزية ، قد جعلهم جميعا – بالنسبة لكل الأغراض العملية – طبقة .

إن قوة الحركات الشيوعية والشعبوية فى أمريكا اللاتينية منذ الحرب العالمية الأولى حتى أواخر الثمانينيات تشهد بقوة الدعوة الطبقية . وقد قدم قادة هذه الحركات لأتباعهم تفسيرا لفقرهم ، ورؤية شاملة لواقعهم الاجتماعى وتاريخهم ، واستراتيجيات لتحقيق مطالبهم . فمثلا ، تعلن حركة التمرد فى بيرو المسماة سيندرو لومينوزو ، أو الدرب المضىء ، أن بيرو هى مجتمع رأسمالى تتواجه فيه طبقتان بلا هوادة فى عملية جدلية . من ناحية ، البروليتاريا والفلاحين ومن ناحية أخرى ، البورجوازية . وحسب رأى حركة الدرب المضىء ، فإن الأخيرة تسيطر عليها حفنة من المستغلين الذين يهيمنون على وسائل الإنتاج ويستولون على القيمة المضافة التى يخلقها العمال من خلال الأجور غير المناسبة . وخلال السبعينيات والثمانينيات ، عندما انكمش اقتصاد بيرو ، تضخم عدد مواطنى بيرو الذين تعاطفوا مع هذا الرأى .

ولم يقدم الذين كانوا يدعون لنظام اقتصاد السوق أى تفسير مقنع للفقر الذى كان يسم الحياة فى بلدان العالم الثالث والذى يفهم أنه يعقب سياسات السوق الاقتصادية . كما لم

يفسروا السبب فى أن المشروع الخاص فشل فى أن يخلق الثروة للغالبية الساحقة من أهل أمريكا اللاتينية ، ولا السبب فى وجود مسافة شاسعة تفصل بين الطبقات فى نصف الكرة الذى نعيش فيه .

ولكن فى حين أن من يؤمنون بالأسواق والديمقراطية لم يستطيعوا منافسة الجاذبية السياسية للرطانة التى تستلهم الماركسية فى أمريكا اللاتينية ، فإن هذا لا يعنى أن التحليل الماركسى كان صحيحا . فقد بيَّن البحث الذى أجراه دى سوتو أن نموذج الطبقة الرأسمالية بروليتاريا مستغلَّة لم ينطبق ببساطة على أمريكا اللاتينية . ذلك أن تسعة فى المائة فقط من القوة العاملة فى بيرو منظمة فى نقابات ، وتمثل القوة العاملة الرسمية ٢٠٪ فحسب من السكان النشطاء اقتصاديا . والواقع أن البيان الأكثر دلالة هو أن ٦٠٪ على الأقل من النشطاء اقتصاديا فى بيرو هم من أصحاب الوضع غير الرسمى . وتدحض هذه النتائج المفهوم الأرثوذوكسى عن الاستغلال من خلال الاستيلاء على فائض القيمة من أجور البروليتاريا ، وتبين أن الغالبية فى مجتمع بيرو لا تشكل بروليتاريا تعتمد على الأجور بل يأتى دخلها من أنشطة صغيرة ومستقلة لتنظيم الأعمال .

ورغم أننا اكتشفنا أن معظم أعضاء القطاع غير الرسمى لم يكونوا مستغلَّين عن طريق الاستيلاء على فائض قيمة عملهم بالطريقة التى تقترحها الماركسية ، فقد كانوا مع ذلك فقراء تماما ، ولاكتشاف السبب الذى يبقى على صغار منظمى المشروعات فقراء لهذا الحد ، قمنا بتدريبات مختلفة لفهم الحياة من مفهوم أصحاب الوضع غير الرسمى . وبدأ دى سوتو بقياس تكاليف الولوج للأنشطة الاقتصادية الرسمية . وبدءا من صيف ١٩٨٣ ، أقام فريقنا ورشة صغيرة للثياب فى ضواحى ليما ، واضطلع بمختلف الإجراءات البيروقراطية المطلوبة لإقامة مشروع وفقا للقانون الرسمى . واستغرق الأمر من الفريق ٢٨٩ يوما ، بالعمل ٦ ساعات يوميا ، لتسجيل المشروع . ورغم أن ورشة الثياب كانت مخصصة للتشغيل بعامل واحد ، فقد بلغت تكلفة التسجيل القانونى ١٢٣١ دولارا - ما يعادل الحد الأدنى للأجر الشهرى ٣١ مرة .

وقد كررنا عمليات المحاكاة هذه لتحديد تكلفة الدخول فى أنشطة رسمية أخرى . فلكى يبنى أحد أصحاب الوضع غير الرسمى بيتا ، يتعين عليه أن يمضى ٨ ساعات يوميا ، لمدة ٦ سنوات و ١١ شهرا ، للامتثال للخطوات الإدارية المطلوبة وعددها ٢٠٧ خطوات ، والتى ينبغى اتخاذها فى ٥٢ مكتبا حكوميا مختلفا . ومن بين ٣٣١ سوقا فى ليما ، وجدنا أن ٢٧٨ سوقا بناها الباعة المتجولون غير الرسميين الذين كان عليهم أن يجتازوا ١٣ عاما من البيروقراطية . وتتضمن تكاليف حصول سائق حافلة على اعتراف بخط سيره ، مواجهة ٢٦ شهرا من البيروقراطية .

لكن تكاليف الوصول إلى مجال الأعمال والأشغال الرسمية لم تكن هى التكاليف الوحيدة التى يتحملها من هم فى القطاع غير الرسمى . فقد كانت هناك مصاريف الاستمرار فى الأعمال عندما يعمل المرء بصورة غير رسمية ، والتى تتضمن دفع من ١٠ إلى ١٥٪ من دخل القائم بالتشغيل غير الرسمى كرشاوى وعمولات للسلطات . وإذا أضيفت هذه التكاليف إلى تكاليف تجنب العقوبات ، وإجراء التحويلات خارج القنوات القانونية وتفادى الضرائب وقوانين العمل ، أصبح وضع منظم المشروع غير الرسمى أسوأ من وضع المنظم الرسمى الذى يدفع الضرائب .

وإذا كانت هناك تكاليف لأن يكون المرء رسميا ، فهناك أيضا تكاليف لأن يبقى غير رسمى ، وقد مضينا لقياس هذه التكاليف أيضا . وربما كان أكبرها ناجما عن الافتقار للقانون الميسِّر ، أى عدم وجود المؤسسات التى تخلق حوافز للناس لاغتنام الفرص الاقتصادية والاجتماعية وتتيح لهم التخصص داخل السوق . وبعدم قدرة أهل الوضع غير الرسمى على العمل فى نطاق القانون ، وجدنا أنهم لا يستطيعون الاحتفاظ بالملكية بصورة فعالة ، ولا إنفاذ العقود من خلال المحاكم ولا هم بمستطيعين الإقلال من عدم اليقين من خلال نظم المسئولية المحدودة وبوالص التأمين ، كما أنهم لا يستطيعون إنشاء الشركات المساهمة لجذب رأسمال إضافى وتقاسم المخاطرة ، ولا الحصول على الضمان المطلوب للتصنيع بوفورات الحجم الكبير ، ولا يملكون الحوافز اللازمة لخلق أو حماية المبتكرات من خلال الإتاوات وبراءات الاختراع .

ولتصوير أهمية الوصول التمييزى للمؤسسات الميسِّرة ، أبرز دى سوتو الافتقار إلى حقوق الملكية الرسمية على العقارات . وقد وجد المعهد أن نحو ٩٠٪ من حقوق الملكية الريفية و ٥٠٪ من حقوق الملكية الحضرية لا تحميها سندات ملكية لها طابع رسمى . أى أنها كانت « غير رسمية » ، ومن ثم يقتصر تبادلها على دوائر مغلقة من الشركاء التجاريين . وكانت النتيجة هى أن هذه الأصول المملوكة للمواطنين غير الرسميين ظلت خارج السوق المتوسعة . وكان من محصلة ذلك أن غير الرسميين لم تتوافر لهم فرصة الحصول على الائتمان الذى يتيح لهم توسيع عملياتهم ؛ ففى الولايات المتحدة مثلا يأتى ٧٠٪ من الائتمان الذى تحصل عليه مشروعات الأعمال الجديدة من استخدام سندات الملكية الرسمية كضمان للرهن . كما أن الوضع غير الرسمى يعنى الافتقار إلى الحوافز على الاستثمار التى يوفرها الضمان القانونى . وفى بيرو ينزع الاستثمار فى الملكية إلى الزيادة تسع مرات بعد عشر سنوات عندما يحصل سكان الأحياء العشوائية على سند ملكية رسمى لديارهم .

ويبين هذا أن القطاع غير الرسمى يشكل طبقة ليس للأسباب التى قدمها ماركس ، بل بسبب وجود مجموعة من القوانين والقواعد التمييزية التى تقضى عمليا على كل الذين يندرجون فى القطاع غير الرسمى بالفقر ، وتقضى على الأمة نفسها بالتخلف . إن اكتشاف

القطاع غير الرسمى ، وسبب وجوده وكيف يعمل ، يوفر مجموعة قوية من الأدوات لفهم الأبعاد التاريخية للتخلف وطريقة تحقيق الانتقال إلى اقتصاد السوق الحديث والدولة الديمقراطية . وإذ اكتشف دى سوتو مثل هذه الظاهرة فى العالم الثالث ، فقد بدأ يتساءل عما إذا كان القطاع غير الرسمى أمرا يميز العصر الحديث أم لا ، وما إذا كان يمكن أن تكون هناك ظواهر مماثلة فى تاريخ البلدان المتقدمة النمو .

التماثل مع المركنتالية

شرع دى سوتو في إعادة قراءة تاريخ الأمم متقدمة النمو ليرى ما إذا كانت قد شهدت قبل تطور هذه البلدان وتقدمها ، فى أى وقت ، شيئا شبيها للانقسام بين الرسمى وغير الرسمى الذى وجدناه فى الدول المتخلفة المعاصرة . ورغم أن المؤرخين لا يستخدمون مصطلحى « رسمى » و « غير رسمى » ، فإن وصفهم للحياة الاقتصادية فى أوروبا بين القرنين الخامس عشر والتاسع عشر ، وهى الفترة التى كانت فيها المركنتالية (سيادة مذهب التجاريين) هى السياسة الاقتصادية المسيطرة ، يتضمن شبها غريبا بما لاحظناه فى مختلف أرجاء العالم الثالث . ومن ثم ، فكما هو الحال اليوم فى العالم المتخلف ، واجهت الغالبية عددا من العقبات عندما أرادت أن تصبح جزءا من التيار الرئيسى ، وكانت تفتقر إلى القانون اللازم لتسهيل أنشطتها الاقتصادية ولم تحظ بالحماية الكاملة لملكيتها .

وكما هو الحال حاليا فى البلدان المتخلفة ، كذلك توجد فى البلدان المركنتالية مجموعة صغيرة ذات امتيازات من التجار والنبلاء تعمل بمباركة السلطات ، وطبقة كبيرة من فقراء الحضر وفلاحى الريف الذين كانوا يقومون بأنشطتهم الاقتصادية خارج التيار الرئيسى . وجرى وصف التماثل مطولا فى كتاب « *الدرب الآخر* » ، حيث يستعرض دى سوتو مختلف التقارير عن كم كان شائعا ما نسميه القطاع غير الرسمى فى بريطانيا العظمى وفرنسا وأسبانيا وألمانيا المركنتالية . وقد اتسمت أوروبا فى هذه الفترة بوجود نقابات تقييدية للتجار والصنّاع واحتكارات تمنحها الدولة وقواعد تعسفية تحكم كل جوانب الحياة الاقتصادية ، وكان التأثير الإجمالى لذلك هو منع الغالبية العظمى من المواطنين من استخلاص المنافع الكاملة للمشاركة فى التيار الرئيسى للحياة الاقتصادية – تماما مثلما يقضى الفصل القانونى الذى وجده دى سوتو متفشيا فى بلدان العالم الثالث اليوم على معظم المواطنين بأن يكونوا غير رسميين .

ونحن نشك فى أنه ، وإن وجدت فى أوروبا المركنتالية نفس العقبات ، ونفس الافتقار للقانون الميسِّر ، ونفس الافتقار لحقوق الملكية كما هو قائم فى العالم المتخلف اليوم ، فإن هذا يعنى أن أوروبا المركنتالية كان يجمعها بالعالم النامى شىء مشترك له طابع أساسى أكبر . وقد أصبح هذا واضحا عندما رأى دى سوتو أنه فى جميع عمليات الانتقال من

المركنتالية إلى اقتصاد السوق ، انتهى النظام السياسى فى خاتمة المطاف إلى الاستجابة لحاجات الأغلبية . وقد اختلف الشكل ، مما يعكس الفروق الثقافية والتجارب التجارية لكل طرف ، ولكن هذا الوضع تطور لدى كل طرف وفق خطوط ديمقراطية ، بصورة سلمية أحيانا وغير سلمية أحيانا أخرى . وكانت النتيجة هى أن قواعد ومؤسسات العامة ، « القطاع غير الرسمى » ، تراءت فى النهاية فى القانون الرسمى للبلاد . والواقع أن القطاع غير الرسمى قوض الغرب فيما قبل العصر الحديث ، من أسفل .

وقد تتبعنا جذور هذا التقويض للوراء حتى أصول أمريكا الشمالية الأنجلوساكسونية نفسها ، وإلى ٨٠٠ سنة على الأقل فى أوروبا الغربية ، ونحو ٤٠٠ سنة للوراء فى اليابان وفى أماكن أخرى فى آسيا . بيد أن المؤسسات غير الرسمية لم تصل لكتلتها الحرجة المؤثرة إلا فى القرنين ١٨ و ١٩ . وإذ ينظر المرء لهذه الأحداث مستفيدا بتحليل دى سوتو ، فإنه يستطيع أن يتبين كيف خلقت القطاعات غير الرسمية فى هذه المجتمعات ضغوطا لا تقاوم من أجل التحويل المؤسسى « من الداخل » ، الذى أدى بدوره لانهيار المركنتالية فى يومها الأخير .

ولا يوافق دى سوتو على أن بيرو ديمقراطية لأن لدينا انتخابات وفصلا للسلطات وغيرها من زخارف الديمقراطية . ذلك أن الانتخابات وفصل السلطات هى قمة جبل الجليد فحسب . ففى بيرو مثلا ، يصدر الفرع التنفيذى للسلطات نحو ٢٧ ألف قاعدة وقانون كل سنة دون أن يكون خاضعا للمساءلة أمام الكونجرس أو الرأى العام . وبعد الانتخابات ، لا تعود هناك علاقات قائمة بين من يتخذون القرارات وبين من يعيشون فى ظل حكمهم .

إن الانتخابات هى البداية فحسب فى ديمقراطيات البلدان متقدمة النمو المعاصرة . كما أن صنع القواعد ديمقراطى . ففى البداية ، تتوافر لمعظم المواطنين فى الدول الغربية فرصة الحصول على معظم المعلومات الحكومية . وينبغى نشر مشروعات القواعد . ويستطيع المواطنون التعليق عليها كتابة وفى جلسات استماع ، ولابد أن يستجيب المسئولون لما يقال . فإذا لم يفعل المسئولون ذلك ، يستطيع الناس إسقاط القاعدة ، باستخدام المحاكم الإدارية . ويقوم الموظفون المدنيون بإجراء تحليل لتكاليف ومنافع اللوائح المقترحة ويتلقى المشرعون رسائل الناخبين ويستجيبون لها . وفى بعض الدول المتقدمة النمو تستخدم الاستفتاءات للتغلب على الحكومة إذا تقاعست عن الاستجابة رغم كل هذه الآليات .

وقد وجد دى سوتو أنه لا توجد فى بيرو المؤسسات التى تؤدى هذه الوظائف . فاللوائح والتشريعات ليست نتاجا لعملية ديمقراطية ، وإنما نتاج لعملية مساومة بين قلة من جماعات المصالح الخاصة وقادة الأحزاب السياسية والمسئولين الحكوميين . والنتيجة هى قواعد متناقضة ولا يمكن التنبؤ بها ونظام قانونى غير متماسك ومعقد وزاخر بالامتيازات وفرص

الفساد . وليس لدى المواطنين ضمان بألا تضيرهم سياسات الحكومة ، أو أن الحكومة ستتبع حتى سياسة جديرة بالعناء . وكان ما تفتقر إليه بيرو هو مؤسسات داعمة تكفل المشاركة العامة فى صنع القواعد ، وضمان خضوع الحكم للمساءلة وشفافيته ، وفرص للجميع للحصول على حقوق الملكية الآمنة .

إن حكومات العالم الثالث التى تحاول إقامة نظم ديمقراطية وتستند لاقتصاد السوق دون أن تدرج مثل هذه المؤسسات الداعمة ، تصدر قرارات تعسفية بدرجة تجعل احترام الديمقراطية والسوق يضيع سريعا . إن اتخاذ القرارات بطريقة تعسفية يحبط الاستثمار الخاص والتخصص المطلوب للأسواق ولازدهار منظمى المشروعات . وبدون التشاور والتغذية المرتدة ، تعكس القواعد مصالح راسخة ضيقة ولا تضع فى الاعتبار المعارف والاحتياجات المبعثرة فى كافة أنحاء المجتمع . وتقيد الحواجز المكلفة ، والتى تقيمها مخططات متعمدة للقلة ذات الامتيازات وتنشأ بالمصادفة أحيانا ، فرص الأغلبية فى الوصول إلى الأدوات التى لا غنى عنها لإقامة مشروعات الأعمال مثل حقوق الملكية القانونية والنظم المبسطة لتسجيل المشروعات . والنتيجة هى أن غالبية المواطنين فى أمريكا اللاتينية مضطرون للاندماج فى ذلك القطاع « غير الرسمى » الشاسع الذى يعمل خارج النظام القانونى الرسمى .

إن الدعائم المؤسسية القائمة في البلدان المتقدمة والديمقراطية تمنع قيام حواجز مماثلة ، رغم أنه قد يصعب تمييز الأشكال التى تتخذها هذه الدعائم . ومثلما كان الحال عند بحث الانتقال السابق من الاقتصاد المركنتالى لاقتصاد السوق ، ليس هناك نموذج يحيط بجوهر هذه المؤسسات المعقدة المستقلة عن العملية التاريخية المحددة التى نشأت عنها . وتعتمد قوتها ومشروعيتها على القواعد المقبولة ثقافيا والتى تعتبر عادة أمرا مسلما به . ونتيجة لذلك ، فإن أى محاولة لازدراع نماذج غريبة ثقافيا فى البلدان النامية تشعل كراهية الأجانب وتساعد المصالح ذات النزعة الأبوية والراسخة فى رفض هذه المؤسسات .

وتماما مثلما ولّد القطاع غير الرسمى فى أوروبا القرنين الثامن عشر والتاسع عشر مؤسسات وقواعد لتلبية احتياجاته ، فإن ما اكتشفناه هو أن القطاع غير الرسمى فى كثير من أنحاء أمريكا اللاتينية ، وقد استبعد من التيار الرئيسى القانونى والاقتصادى ، ولّد بصورة تلقائية سلالاته الثقافية الخاصة به من الدعائم المؤسسية لاقتصاديات السوق والنظم الديمقراطية . والواقع أن المؤسسات الداعمة لصنع القواعد على أساس المشاركة ، والخضوع للمساءلة والشفافية ، والاعتراف بالملكية الخاصة هى القاعدة فى القطاع غير الرسمى . ومع ذلك ، فعلى النقيض من البلدان المتقدمة ، فإن هذه المؤسسات مشتتة وليس لها قوة إنفاذ قانونية ولم تحل محل المؤسسات المركنتالية التمييزية التى تسود . إن ما كشف

عنه عملنا هو أنه عندما تستمد السياسة جذورها من هذه المؤسسات غير الرسمية وتقدم فى لغة ثقافاتها ، فإنها تحظى بقبول واسع ضرورى للتغلب على المقاومة سلميا .

إن أوجه التماثل بين المركنتالية وأمريكا اللاتينية المعاصرة التى حللها دى سوتو أدت إلى تقدم التفكير حول التخلف بعدة طرق مهمة . فقد وفرت فى المحل الأول ردا على من يفسرون وجود التخلف حاليا بمصطلحات ومقاييس أيديولوجية أو ثقافية . ويبين تحليل دى سوتو فى بيرو أن التخلف ليس نتيجة لأوجه قصور ثقافية لبعض المجتمعات ولا ينبع من عمل قوة ما تاريخية حتمية . بل إن التخلف ، كما كان الحال ذات مرة لدى الدول المتقدمة ، ينبع من نظام سياسى واقتصادى يفتقر إلى الدعائم المؤسسية المطلوبة لمنع نمو شبكة من القوانين والقواعد التى تمارس التمييز ضد الغالبية من الفقراء . وهكذا ، فإنه أيا كان مقدار ونوع المساعدة الإنمائية ، فإن عملنا يبين أنها ما لم تصطحب بالأخذ بهذه المؤسسات الداعمة ، فإن التنمية طويلة الأجل لا يحتمل حدوثها .

وعلاوة على ذلك ، فإن تفسير التخلف الذى ينبع من هذا التحليل يوضح قدرا كبيرا من الخلط والحيرة بشأن سياسة التنمية . ونظرا لأن النظم الاقتصادية الشبيهة بالمركنتالية السائدة حاليا فى العالم الثالث تشبه من الناحية الخارجية نظم السوق الاقتصادية ، يعتقد البعض خطأ أن لهذه البلدان اقتصادا سوقيا حقا . ونتيجة لذلك ، يؤكدون أن نظام السوق فشل فى حفز التنمية وأنه ينبغى الأخذ بنموذج بديل . ويبين تحليل دى سوتو خطأ هذا التدليل : فاقتصادات العالم الثالث لم تصبح بعد اقتصادات سوق ، لكنها فى الواقع لا تزال واقعة فى شراك المركنتالية . ومن ثم فإن رفض اقتصاد السوق على أساس أنه فشل فى إحداث التنمية هو رفض لحل لا يزال يتعين تجربته .

كما تفسر حقيقة أن البلدان النامية لا تملك اقتصادات سوق حقيقية السبب فى أنه لا يمكن توقع أن تسفر برامج تحقيق الاستقرار الاقتصادى الكلى وسياسات التصحيح التى تدعم النمو فى اقتصادات السوق نفس النتائج فى العالم النامى . ونظرا لوجود عقبات قانونية ، وافتقار للقانون الميسر وانعدام حقوق الملكية ، يُحرم الفقراء فى الاقتصاد المركنتالى من الاستفادة من الفرص التى تنجم عن تحسن أحوال الاقتصاد الكلى . وبالإضافة لهذا ، فإنه مع عدم وجود الدعائم المؤسسية التى تسمح بالمشاركة فى صنع القرارات والقواعد ، لا تؤخذ احتياجات القطاع غير الرسمى فى الاعتبار فى عملية التصحيح . وهذا هو السبب فى أن التأييد للبرامج الاقتصادية الكلية قصير الأمد فى البلدان النامية ، إذ لا ينحسر التأييد بسبب الافتقار إلى النضج وإنما لأن الفقراء ينتهون إلى إدراك أن المنافع لا تنساب لأسفل .

وربما كان المنتج الأكثر قيمة لعملنا بشأن أوجه التماثل بين المركنتالية والعالم المتخلف

اليوم هو المجموعة الغنية من وجهات النظر المتبصرة التى يقدمها بشأن كيفية التغلب على التخلف . وتبين قراءة التاريخ من خلال عدسات هذا التحليل « غير الرسمى » أن أنجح عمليات الانتقال من المركنتالية لاقتصاد السوق ازدهرت من أسفل لأعلى . فإلى حد كبير ، كانت القوى الفاعلة غير الرسمية مسئولة عن تقويض المؤسسات المركنتالية التى دعمت الرأسمالية الاستبدادية والتمييزية ، ومن ثم فإن التحدى الماثل اليوم هو إيجاد سبل لمساعدة أصحاب الوضع غير الرسمى على تقويض النظم التمييزية التى تبقى العالم الثالث فى إسار الفقر .

اختبـار النظـرية

لاختبار تحليلنا وضعنا برنامجا يستند إلى مؤسسات السكان الأصلية الناشئة بصورة تلقائية فى القطاع غير الرسمى فى بيرو الذى يستلهم النماذج الناجمة فى البلدان المتقدمة . وانتهينا إلى أنه إذا كان ما خلصنا إليه من بحثنا فى بيرو ومن إعادة قراءة التاريخ الغربى « من خلال عيون أحد أصحاب الوضع غير الرسمى » صحيحا ، فإن برنامجا لإصلاح السياسة بهذا النوع من السوابق سينجح حيث فشلت برامج أخرى .

وهذا هو السبب فى أننا حددنا فى المرحلة الأولى من هذه المنهجية المؤسسات غير الرسمية ذات الصلة التى كانت تحل محل القانون الرسمى الذى لم يعد يؤدى وظيفته ، واستخلصناها من مصفوفتها الاجتماعية ، وحللنا شفرة لغتها ومبررها ، وحاولنا اكتشاف ما يجعلها تنجح . وتم القيام بكافة هذه المهام بالتعاون مع سلطات القطاع غير الرسمى وفى تبادل مستمر للآراء مع دوائر الأنصار المكونة له فى اجتماعات مفتوحة . وأتاح لنا هذا الحوار فهم أى المؤسسات كان هو الأكثر أهمية لدوائر الأنصار تلك .

وفى مرحلة ثانية ، حسّنا الصيغ القانونية المستخلصة من المجتمع غير الرسمى بالاعتماد على كل من التشريع الراهن الناجح والسوابق التاريخية المفيدة فى البلاد ومن البلدان المتقدمة . واستنادا إلى هذه المدخلات – القواعد والخبرات غير الرسمية فى البلدان المتقدمة – كنا نضع بعد ذلك فى المرحلة الثالثة اقتراحا للإصلاح يتعارض مع اللوائح الرسمية التى لا تؤدى وظيفتها التى حلت المؤسسات غير الرسمية محلها . فإذا حبذ التحليل الأولى للمنافع والتكاليف هذا الاقتراح ودعّمه ، كنا نواصل المضى فى العملية .

وتمثلت المرحلة الرابعة فى تحديد ما إذا كان هذا الاقتراح يعكس بصورة صحيحة ما فعله الناس وما يريدون أن يفعلوه أم لا . ولتحديد حقيقة هذا ، اختبرناه فى السوق السياسية . وللقيام بذلك صغنا كل اقتراح فى مشروع قانون يتعاشق مع الإطار القانونى القائم لتفادى القضايا القانونية غير المهمة والمواجهات غير الضرورية . ثم طرحنا مشروع القانون للنقاش العام فى مواجهة مباشرة مع اللوائح التى لا تؤدى وظيفتها . وتحقيقا لهذا

الغرض ، خضنا حملة حول كل مشروع قانون : الاستراتيجيات المتضمنة نشر البدائل فى المجلات الرسمية ، والمناقشة المستمرة على الملأ لتطوير توافق فى الرأى على نطاق الأمة ، وحشد القطاع غير الرسمى وكل الأطراف المعنية الأخرى . وكنا إذا حظى مشروع القانون هذا بمساندة الرأى العام ، نعتبر أن هذا دليل على أنه يمثل تحسينا *للوضع القائم* وأنه لا يتعارض مع القانون غير الرسمى ، أو ما كان يسمى توقعات معيارية . كما كان ذلك يعنى أن اقتراحنا كان عمليا بمعنى أنه أثبت أنه متسق قانونيا ويمكن تنفيذه سياسيا .

وفى المرحلة الخامسة ، كنا نطبق مشروع القانون على أساس برنامج تجريبى ، إذا ما تم إصداره واستعانت الحكومة بخدماتنا . وأتاح لنا التطبيق العملى الحصول على تغذية مرتدة إضافية لتحقيق التناغم فى بحثنا الأصلى وتحديد قيمته . كذلك ففى مرحلة التطبيق ، كانت المصالح الراسخة المناوئة للاصلاح تصبح أشد وضوحا ، ومن ثم أصبح من الأيسر لنا تحديد دوافعها والأدوات التى تستخدمها لسد الطريق أمام التغيير . وقد اعتبرنا ذلك فرصة للحصول على بعض من أهم المعلومات اللازمة لوضع استراتيجيات الانتقال الضرورية للتغلب على مقاومة التغيير .

ولُبّ هذا الأسلوب لاختبار الأفكار هو مفهوم يقول إن المؤسسات يصعب جدا استيعابها وفهمها من خلال صيغة مجردة . ومن ثم فإن ترجمة أفكارنا إلى مقترحات عملية تتطلب نهجا تجريبيا . والواقع أنه حيث إن النظرية تفترض وجود قواعد مشتركة فى القطاع غير الرسمى تؤدى وظائف تشبه وظائف القانون الرسمى ، فإن الطريق الوحيد المضمون عمليا لاختبار صحتها هو تحويل كل اكتشاف إلى مشروع اقتراح قانونى وطرحه فى خضم النقاش السياسى . وعندئذ فإن أحد مقاييس قوته التفسيرية يتمثل فيما إذا كان يحظى بتأييد واسع أم لا ، ويصبح جزءا من القانون الرسمى للبلاد .

ومثلما شرحنا من قبل ، فقد استخدمنا بيرو باعتبارها مختبرنا الرئيسى لإجراء هذه الاختبارات . ومنذ عام ١٩٨٥ استخدمنا هذه المنهجية التجريبية لوضع مقترحات تشريعية لمجالات جد مختلفة مثل الإسكان ، والنقل ، والزراعة ، والاتصالات السلكية واللاسلكية ، والعمل المصرفى ، وقامت حكومة بيرو بمبادرة منها ، بإنشاء محكمة للتبسيط الإدارى هدفها الرئيسى هو تقليل البيروقراطية التى تعرقل مبادرات منظمى المشروعات غير الرسميين . وكان من بين جهودنا ، برنامج لإضفاء الطابع الرسمى على الأرض غير الرسمية ، وخطة لإبعاد مزارعى الكوكا فى بيرو عن إنتاج المخدرات غير القانونى ، وسجل موحد لمشروعات الأعمال لإدراج منظمى المشروعات غير الرسميين فى النظام القانونى الرسمى .

وفى السنوات العشر التى انقضت منذ ظهور كتاب « *الدرب الآخـر* » بالأسبانية ، عانينا نصيبنا من الإحباط وخيبة الأمل . ففى بيرو ، مثلما هو الحال فى معظم البلدان النامية ، لا تزال معدلات الفقر عالية جدا ومعدلات النمو منخفضة جدا . ولكن إذا كنا ساهمنا بطريقة ضئيلة نوعا ما فى تحقيق الفهم الأفضل للسبب فى أن الأمر كذلك وكيف يمكن عكس هذه الاتجاهات ، فإن عملنا لم يكن بدون جدوى .

ورغم أن مقالات كثيرة كتبت عن نجاحنا وعن بعض أوجه فشلنا ، ويجرى إعداد كتب لتقديم تقرير أكثر اكتمالا عن تحليلنا وصيغنا ، فإن كتاب « *الدرب الآخـر* » لـ « دى سوتو » هو حجر الزاوية فى جدول الأعمال القومى فى بيرو ، وهو بمثابة إلهام لكثير من جهود التنمية فى ربوع أمريكا اللاتينية وفى أماكن أخرى .

البـــــاب الأول

■ الفصـل الأول ■

مــدخــل

خلال الفترة التى انقضت منذ الحرب العالمية الثانية ، شهدت بيرو أبعد التحولات أثرا فى تاريخها كجمهورية . ولم يكن هذا التحول حدثا معزولا أو مخططا ، بل نتج عن تعاقب الملايين من الأحداث الصغيرة التى تحولت تدريجيا إلى نظام راسخ غير قابل للتغيير على ما يبدو فى ظاهره .

لم تعد مدن بيرو أماكن صغيرة مألوفة ، وأصبحت حواضر غير ذات طابع مميز ، مزدحمة بالسكان ، تجاورها أحياء جديدة غير مألوفة .

وعلى مدى السنوات الأربعين الماضية ، تزايدت هجرات أبناء البلد مما ضاعف سكان الحضر إلى خمسة أمثالهم ، واضطرت المدن إزاء ذلك إلى إعادة تنظيم نفسها . وظهرت أنشطة جديدة لم تكن موجودة قبل ذلك حلت تدريجيا محل الأنشطة التقليدية . وتكدست البيوت المتواضعة التى تراصت على التخوم المحيطة بالمدن ، وازدحم وسط المدينة بعشرات الآلاف من الورش وجيوش الباعة الجائلين الذين ينادون بأعلى أصواتهم على بضاعتهم فى الطرقات . وتخترق طرق المدينة أعداد لا حصر لها من مركبات نقل الركاب الصغيرة « الميني باص » - لا ندرى من أين ظهر كل هذا دافعا أمامه حدود المدينة للتوسع خارجا باطراد . وترى يوميا خليطا من الدخان وروائح الطعام المقلى فى الطرقات وقد

امتزج بخليط من ألحان موسيقى الإنديز . ولا يتوقف طابور صغار الحرفيين يحملون أدواتهم تحت آباطهم يوسعون من نطاق أنشطتهم داخل المدينة . وتتضافر وسائل الملاءمة المحلية البارعة مع إنتاج السلع والخدمات الأساسية لكى تحدث تحولا مثيرا فى مجالات بذاتها تختص بالصناعات التحويلية وتوزيع السلع للبيع بالقطاعى والبناء والنقل . ولم تعد مناطق الصحارى والتلال المحيطة بالمدينة أرضا خلاء سلبية على طبيعتها ، بل أضحت جزءا من المدينة ، وغلبت على أسلوب المدينة الأوروبى الضوضاء ، والشخصية ذات البشرة السمراء .

ولكن المدن أضفت هى الأخرى طابع الفردية على سكانها . إذ أصبح الجهد الفردى هو الغالب وله السيادة على الجهد الجماعى ، وظهر أصحاب أعمال جدد من أصول شعبية على خلاف سابقيهم . وزاد الحراك الاجتماعى الصاعد . وحلت محل أنماط الاستهلاك ومظاهر الترف التى كانت مقصورة فى الماضى على المجتمع الحضرى القديم ، أنماط ومظاهر أخرى أكثر انتشارا . ففى مجال الترويح على سبيل المثال حل محل الأوبرا والمسرح و*الزرزويلة* (أوبرا أسبانية هزلية عادة – المترجم) وعلى مدى السنوات الماضية ، السينما ولعبة كرة القدم والمهرجانات الشعبية ثم أخيرا التليفزيون . وبالمثل نجد سلعا استهلاكية مثل البيرة والأرز وملح الطعام ، أضحت فى متناول كل إنسان ، بينما انخفض تدريجيا على مدى العقود استهلاك السلع الباهظة التكلفة مثل النبيذ واللحم .

وحدثت أيضا تحولات ذات دلالة فى العادات الدينية لدى أبناء بيرو . فالكاثوليكية التى تطابقت مع النظام التقليدى ، فقدت أرضها لتفسح مكانا لحركات دينية أكثر جدّة مثل البروتستانتية والإيمان بالمعجزات وخوارق الأفعال ، كما ظهرت أخيرا جدا ملل دارجة توفق بين عقائد متباينة مثل الجماعة الإنجيلية للإرسالية التبشيرية الإسرائيلية من أجل حلف عالمى جديد . وظهر قديسون شعبيون من أمثال ميلاكوريتا أو ساريتا كولونيا ، ممن لا تعترف بهم الكنيسة ، وحلوا محل سانتا روزا دى ليما وغيرهم من القديسين التقليديين ، وأصبحوا محط إعجاب وتفانى السكان المحليين .

والنتيجة هى ظهور هوية ثقافية جديدة تحتاج إلى دراسة ، والتعبير عنها بالمصطلحات الاجتماعية . وظهرت موسيقى *التشيكا* التى أخذت تحل محل الموسيقى الشعبية لمنطقة الإنديز وموسيقى المخلطين . كذلك نجحت أشكال معينة من وسائل الاتصال – برامج الإذاعة والمسلسلات التليفزيونية لتى تشير إلى ، أو تعكس عناصر محددة لهذه الهوية الثقافية الجديدة . وهذه جميعها أمثلة واضحة على التغير الذى أشرنا إليه . وبدأت تختفى تدريجيا صفحات المجتمع وبرامج التليفزيون المخصصة لتصوير حياة الطبقات الراقية وظهرت مسلسلات الجريمة والبرامج التى تصور وسائل الترفيه الشعبى ، التى يرفضها أصحاب الحنين إلى الماضى ويرونها شيئا مبتذلا ولكنها هى المفضلة الآن .

وبدأ الناس يستثمرون أيضا فى مجال التعليم بنسبة أكبر . فقد زادت نسبة الطلاب من أصول شعبية فى المدارس الثانوية والتعليم العالى زيادة كبيرة . كما وأن جميع أنواع الأكاديميات والمعاهد تقدم فى قصور الارستقراطية القديمة تدريبا عمليا زهيد التكلفة على موضوعات متباينة لا حصر لها .

واكتشف أبناء الطبقات الراقية أنه بات عليهم من الآن فصاعدا أن يحتكوا بأبناء الأصول الشعبية داخل المطاعم وفى المطارات وعلى شواطىء البلاجات وداخل مجالس الإدارات ، بل وفى الحكومة . وآثر كثيرون التراجع والانسحاب إلى عالمهم ، يعزون أنفسهم بذكرياتهم عن زمان ولى ومضى . وهناك الذين تشبثوا بالبقاء فى أحياء سكنية أو نواد مقصورة عليهم ، حيث يبدو لهم الزمن وقد توقف عن الحركة ، ولا يقودون سياراتهم إلا عبر شوارع اصطفت على جانبيها الأشجار ، ويحافظون على عادات وتقاليد تفرض عليهم ، بحكم *الأمر الواقع* ، عزلة اجتماعية وعرقية .

وظهرت تنظيمات جديدة فى محاولة لاستعادة ، أو إعادة صياغة بعض القيم والالتزامات التى ضاعت . وعلى مر السنين ظهرت كنائس ونواد رياضية إقليمية ، ولجان أحياء ، وروابط للباعة المتجولين ، بل لجان لمتعهدى النقل حاولت أن تكفل وسائل الرفاهية لأعضائها . وفى المدن تحولت الأسرة الكبيرة (الممتدة) إلى شبكة من العلاقات التجارية أو الإنتاجية : إذ أصبح شائعا الآن أن نرى أنشطة اقتصادية يديرها شركاء من « أبناء العم » و « الأعمام » .

ومع اطراد نمو الأنشطة الاقتصادية التى ارتبطت بها هذه التنظيمات ، شرعت بدورها فى القيام بدور يكفل لها الهيمنة فى علاقتها بالدولة . وهكذا ، فإن توفير البنية الأساسية مثل الطرق وإمدادات المياه وشبكات الصرف الصحى والكهرباء ، وتشييد الأسواق ، وتوفير خدمات النقل ، بل وإدارة العدالة والحفاظ على القانون والنظام ، لم يعد مسئولية الدولة وحدها ، بدرجات متفاوتة ، وإنما تشارك فى توفيرها الآن كذلك هذه التنظيمات الجديدة . ومع تضاؤل دور الدولة تضاءل بالتالى دور المجتمع التقليدى . ومع التصاعد التدريجى لمكانة التنظيمات الجديدة فقدت الاتحادات القديمة أرضها وتناقصت باطراد عضوية النقابات ، بحيث لا تتجاوز الآن أكثر من ٤,٨ فى المائة من تعداد السكان النشيطين اقتصاديا .

والشىء المثير للقلق ، أن هذه التنظيمات الجديدة لم تشغل سوى جزء فقط من الأرض التى تخلت عنها الدولة . ويبدو أن الجزء الباقى جرى انتزاعه بالعنف ، فإن عمليات الهجوم والخطف والنهب والقتل تزامنت مع تزايد عمليات القيادة العدوانية للسيارات والطرق غير الآمنة . وفقدت الشرطة تدريجيا السيطرة على الموقف ، وتورط بعض أبنائها فى فضائح

وأصبحوا من معتادى الإجرام . وإن الازدحام والفوضى فى السجون يشجعان سفك الدماء وزيادة الجريمة التى تتفشى فى كل أنحاء المدينة عند هرب بعض السجناء ، الأمر الذى يحدث أحيانا بالتواطؤ مع حراسهم . واضطر الناس إزاء مظاهر العنف هذه إلى الدفاع عن أنفسهم بكل الوسائل المتاحة لهم : إذ بات شائعا الآن استخدام جميع أنواع الأسلحة بما فى ذلك البنادق الآلية والمسدسات الاوتوماتيكية ، واستخدام خفراء يرتدون أزياء موحدة ، بل واستخدام حراس شخصيين سريين . ومع كل يوم يمضى تقترب الحالة أكثر وأكثر إلى محاكاة نمط أفلام الجريمة عن جمهورية الموز .

واعتاد الناس تدريجيا على حياة الخروج على القانون . فالسرقة والاغتصاب والاستيلاء على المصانع أضحت أحداثا يومية عادية ولا تقلق كثيرا ضمائر الناس . وتحول بعض المجرمين إلى شخصيات عامة بفضل عمليات التبرئة الشكلية التى تحدث دائما وأبدا .

إن التدمير الكامل للوسائل والغايات قلب حياة مجتمع بيرو رأسا على عقب ، حتى باتت هناك أفعال ، تدخل رسميا فى إطار الجريمة ، لم تعد تجد إدانة من جانب الضمير الجماعى . والتهريب خير مثال على هذا . فكل إنسان ابتداء من السيدة الارستقراطية وحتى أقل الرجال شأنا يملك سلعا مهربة . ولا أحد يشعر بتأنيب الضمير إزاء ذلك ، بل على العكس ، إذ يرى الناس فى هذا نوعا من تحدى البراعة الفردية أو انتقاما من الدولة .

والملاحظ أن تسرب العنف والجريمة على هذا النحو فى الحياة اليومية اقترن بزيادة الفقر والحرمان . ويمكن القول بوجه عام ، إن متوسط الدخل الحقيقى لشعب بيرو تناقص باطراد على مدى السنوات العشر الماضية ، حتى عاد اليوم إلى المستوى الذى كان عليه منذ عشرين عاما مضت . وتكدست القمامة تلالا فى جميع أنحاء البلاد . وعلى مدى الليل والنهار ترى أفواج الشحاذين وغاسلى السيارات والزبالين يحاصرون المارة ، يسألونهم صدقة من المال ، وتتابع أسراب المرضى العقليين عراة فى الطرقات التى تعطنت رائحتها بسبب البول . ولا يخلو طريق من أطفال وأمهات ومعوقين يحتلون الأركان يمدون أيديهم طلبا للصدقة .

وبدأ الاهتمام المدنى بالشئون العامة يتزايد أيضا . ولم تعد قضايا مثل التضخم وتخفيض قيمة العملة والديون الخارجية أسرارا غامضة لا يملك مفاتيحها سوى أشخاص معينين من أبناء الصفوة ، بل أضحت موضوع حوار عام ، ولدى كل فرد ما يقوله بشأنها . وبات لزاما على الحكومات اليوم أن تعرض أعمالها على الرأى العام ، مثلما أضحى قبول الرأى العام ، أو رفضه ، قوة سياسية يمكن أن تؤثر على استقرار الحكم .

وبرزت إلى الوجود مواقف معينة جديدة تجاه الدولة . وفقدت البيروقراطية مكانتها الاجتماعية . واستسلم المواطنون لواقع أن عليهم إفساد الموظفين العامين إذا شاءوا قضاء

حوائجهم . وثبت بوضوح عجز المركزية التقليدية فى مجتمعنا عن الوفاء بالحاجات المتعددة لبلد فى مرحلة انتقال . وأفضى قصور المحاكم إلى اتساع نطاق فقدان الثقة فى آليات تنفيذ القانون ، وتبدد وهم الاعتماد عليها . وأدى هذا بدوره إلى تزايد الاستياء من *الوضع القائم* ، واقترن ذلك بزيادة مطردة فى الأنشطة الجديدة ، الأمر الذى أدى إلى تناقص الثقة الاجتماعية فى الدولة بصورة مستمرة .

وفى وضع كهذا تعلم كثيرون من أبناء شعب بيرو ، كيف يتفاوضون مع الدولة بغية الحصول على جميع الامتيازات التى تمكنهم من التغلب على مشكلاتهم ، الأمر الذى أدى إلى نوع من زيادة تسييس المجتمع . وتتصارع جماعات المصالح الصغيرة فيما بينها . وتحدث من جراء هذا عمليات إفلاس ، ويتورط فى الصراع موظفون عامون . وتقدم الحكومة المزيد من الامتيازات . ويستخدم القانون فى عمليات للأخذ والعطاء بأكثر مما تسمح به الأخلاق . ونظرا لأن الكثير من وسائل الإعلام يعتمد على مساعدة الدولة أو بنوك الدولة ، فإنها تخضع لأصحاب النفوذ والسلطان ، وتتنازل عن إمكاناتها فى شجب مظاهر إساءة استخدام السلطة ، بل تتخلى حتى عن مجرد وصف الأحداث بطريقة موضوعية . وهكذا يبيت لزاما الاعتماد على أكثر من مصدر واحد للمعلومات بغية الحصول على فكرة صحيحة عن الوقائع .

وأدى هذا الوضع إلى تحول حاد فى الموقف من المجتمع . وظهر الإرهاب كبديل عنيف للوضع الراهن ، ولكن ظهر أيضا موقف جديد من أبناء شعب بيرو فى نظرتهم إلى الأمور ، إذ يبدو وكأن مثقفى البلاد التمسوا ملاذا لهم فى براءة رعاة شعب الإنديز ، هذا الشعب الذى لم تفسده كل مظاهر التفسخ التى تحدثنا عنها . بل إن الحركة الإرهابية نفسها ، ترى شن حرب شعبية تنطلق من الريف إلى المدن ، وكأنما قوى الانبعاث الروحى من أجل التغيير لابد وأن تنطلق من أعماق بيرو الداخلية .

تغيرت الأمور فى بيرو . وعلى الرغم من أن الحياة تمضى مثلما كانت منذ قرون فى بعض أنحاء البلاد ، إلا أن تاريخنا المعاصر سوف تسطره المدن . ففى المدن ، وليس فى الريف ، يتعين علينا البحث عن معنى ، أو البحث عن إجابة عن التحولات التى جرت . لقد أصبحت للحاضر الغلبة والسيادة أخيرا . ولا شىء سيكون مثلما كان فى الماضى ، فالماضى لن يعود .

الهجـــرة

بدأت جميع هذه التغيرات عندما شرع سكان المجتمعات الزراعية المعتمدة على نفسها فى النزوح إلى المدن فى اتجاه عكس الاتجاه التاريخى العريق الذى أبقاهم فى عزلة .

وكما رأينا من قبل ، فإن سكان الحضر فى بيرو زادوا خلال الفترة من ١٩٤٠ إلى ١٩٨١ إلى خمسة أمثالهم تقريبا (من ٢,٤ مليون إلى ١١,٦ مليون نسمة) بينما لم يزد سكان الريف إلا بنسبة الثلث بالكاد (من ٤,٧ مليون إلى ٦,٢ مليون نسمة) . وهكذا فبينما كان ٦٥ فى المائة من السكان يعيشون فى مناطق الريف و ٣٥ فى المائة يعيشون فى مناطق الحضر فى عام ١٩٤٠ ، انعكست هاتان النسبتان المئويتان مع حلول عام ١٩٨١ . وإذا شئنا أن نصوغ هذا فى عبارة بسيطة ، نقول إن كل اثنين من بين ثلاثة من أبناء شعب بيرو كانوا فى عام ١٩٤٠ يعيشون فى الريف ، وما إن حل عام ١٩٨١ حتى أصبح الوضع أن كل اثنين من بين ثلاثة أشخاص يسكنون المدينة .

ويبدو هذا التحول الذى تم على مدى الأربعين عاما الأخيرة أكثر مدعاة للدهشة إذا تصورنا أن سكان الريف فى عام ١٧٠٠ كانوا ٨٥ فى المائة من مجموع السكان ، ولم يزد سكان الحضر على ١٥ فى المائة فحسب ، وظل سكان الريف حتى عام ١٨٧٦ عند نسبة ٨٠ فى المائة مقابل ٢٠ فى المائة فى المدن . ولقد انعكس هذا التفوق العددى التاريخى لسكان الريف ليصبح فى صالح سكان المدن ، وتغيرت بالتالى ظروف الإسكان على نحو مثير ، وأصبح اتجاه حركة الانتقال من الحضارة الزراعية إلى حضارة المدن .

ويمكن القول بوجه عام إن حركة الحضرنة فى بيرو يرجع تاريخها إلى الهجرة الواسعة من الريف إلى المدينة ، التى بدأ أول تسجيل لها فى الإحصاءات القومية لعام ١٩٤٠ ، وإن كانت قد بدأت بالفعل قبل هذا بقليل . وتوافقت حركة الحضرنة هذه مع نمو سريع فى السكان فى جميع أنحاء البلاد . وكان النمو آنذاك بطيئا نسبيا . ويكشف لنا التعداد القومى للسكان على مدى القرنين الأخيرين – وإن لم يكن دقيقا كل الدقة – عن أن متوسط النمو بلغ ٠,٦ فى المائة . ومن ناحية أخرى بلغ إجمالى الزيادة السكانية خلال القرن العشرين أكثر من مرتين ونصف فى الفترة من ١٩٤٠ إلى ١٩٨١ ، إذ زاد السكان من ٧ ملايين إلى حوالى ١٨ مليون نسمة .

وبلغت الزيادة أقصاها فى العاصمة ليما . إذ تضاعف سكان العاصمة خلال هذه الفترة بما يعادل ٧,٦ مرة . وبعد أن كان يسكنها فى عام ١٩٤٠ ما لا يزيد على ٨,٦ فى المائة من جملة سكان البلاد ، أصبحت تضم الآن ٢٦ فى المائة منهم . وزاد عدد المهاجرين إلى ليما ٦,٣ مرة ، أى من ٣٠٠ ألف إلى ١,٩ مليون فيما بين عامى ١٩٤٠ و ١٩٨١ .

ولكن التأثير العددى للهجرة على نمو العاصمة فاق العدد الفعلى للمهاجرين ، نظرا لأن معدل الخصوبة بين النساء المهاجرات كان أعلى منه بين النساء اللاتى ولدن فى العاصمة ، كما وأن معدلات وفيات الأطفال للأمهات المهاجرات ، كان أقل من معدلات الوفيات المعتادة لو كن فى الريف . ويمكن أن نوضح هذا بالمثال التالى : فى عام ١٩٨١

كان من المقدر ألا يتجاوز سكان العاصمة ليما ٠٠٠ ٤٤٥ ١ نسمة فقط بدلا من ٤ ملايين نسمة حسب ما سجله الإحصاء السكانى ، هذا على فرض أنه لم تحدث هجرة إلى العاصمة بعد عام ١٩٤٠ . أو ، بعبارة أخرى ، فإن ثلثى سكان العاصمة ليما فى عام ١٩٨١ ، كانوا إما مهاجرين أو أبناء مهاجرين ، والثلث الباقى مواطنين فعليين من أبناء العاصمة . وهكذا تغدو الهجرة عاملا أساسيا لتفسير التغيرات التى حدثت . ولكن لا يزال علينا أن نفسر أسباب حدوث هذه الهجرة . ونقول إن ثمة أسبابا كثيرة ، شأنها فى هذا شأن غالبية الظواهر الاجتماعية .

أوضح هذه الأسباب بناء الطرق السريعة . فبعد حرب المحيط الهادى منذ قرن مضى شهدت بيرو عملية إعادة تنظيم كاملة ، اشتملت على تزويد البلاد بشبكة من الطرق السريعة ، بدلا من تحسين مرافق السكك الحديدية أو المرافق الساحلية وهى طرق الانتقال التقليدية . ففى مطلع هذا القرن لم يكن فى بيرو أكثر من ٢٥٠٠ ميل من الطرق السريعة ، أصبحت مع حلول عام ١٩٨١ حوالى ٣٧٥٠٠ ميل تقريبا . وخلال هذه الفترة صدر فى عام ١٩٢٠ ، قانون مصادرة الأراضى لصالح إنشاء الطرق السريعة ، ووضعت خطط قومية لمد الطرق السريعة . وأدى هذا كله ، علاوة على سياسات أخرى ، إلى تحويل الطرق غير المترابطة فوق أراضى مملكة انكا القديمة (اسم بيرو قبل الاستعمار – المترجم) والطرق التى أنشئت خلال فترة الاستعمار إلى شبكة جيدة من الطرق السريعة . وأضحت هذه الشبكة القاعدة المادية الأساسية لحركة الهجرة الواسعة ، كما أثارت لدى سكان الريف الرغبة المتزايدة فى النزوح إلى المدن .

وحدثت تطورات تالية شملت وسائل الاتصال الأخرى ، مما وفر حافزا إضافيا للمزيد من الهجرة . إذ عن طريق الإعلان والدعاية عبر آلاف الأميال عن الفرص المتاحة وأسباب الرفاهة والراحة فى حياة المدن ، أثارت الإذاعة على وجه الخصوص ردود أفعال حماسية من كل نوع – أولها الآمال فى الحصول على مزيد من الدخل ومزيد من الاستهلاك . وأضحت المدنية ، كما يقولون ، فى متناول كل من تواتيه الشجاعة ليقدم على اقتناصها .

وهناك أيضاً اتفاق شائع إلى حد كبير فى الأوساط الأكاديمية على أن الأزمة الزراعية فيما بين عامى ١٩٤٠ و ١٩٤٥ كانت عاملا حاسما آخر ، كما أن تحديث الزراعة والشكوك التى أحاطت بسوق السكر والقطن عقب الحرب العالمية الثانية أفضت إلى بطالة أعداد غفيرة من العمال الزراعيين الذين كانوا يعملون فى الإقطاعات الجبلية التقليدية ، وفى المزارع الضخمة المصنعة القائمة على السواحل . كل هذا أدى إلى تسريح حشود ضخمة أضحوا مهيئين لمغادرة أماكنهم بحثا عن آفاق جديدة للحياة .

ويمكن كذلك أن نتتبع أثر الأزمة الزراعية على الهجرة لتعود بنا إلى مشكلة حقوق

الملكية العقارية فى الريف[1] ، إذ أصبحت الصعوبات التقليدية الخاصة بالحصول على أرض زراعية ، مشكلات مركبة – ثم متفاقمة فى نهاية الأمر – وذلك عندما بدأ فى الخمسينات من هذا القرن ، ما ثبت بعد ذلك أنه عملية إصلاح زراعى طويلة ومتصلة وغير مستقرة . وإن كثيرين ممن عجزو عن امتلاك أرض أو الحصول علي عمل في الريف ، آثروا الهجرة إلى المدن فى محاولة للحصول على الملكية التى حرموا منها ومن ثم يشبعون بعض تطلعاتهم المادية .

كذلك كان انخفاض معدل وفيات الأطفال الرضع فى ليما العاصمة عنه فى الريف حافزا قويا للهجرة من الريف . إذ على مدى هذه العقود ظلت معدلات الوفيات فى العاصمة أقل منها فى بقية البلاد على الدوام . فبينما كان معدل وفيات الأطفال علي المستوى القومى فى عام ١٩٤٠ يبلغ ١٨١ من بين كل ١٠٠٠ طفل ، كان معدل وفيات الأطفال فى العاصمة ليما ١٦٠ . واتسعت هذه الهوة باتساع نطاق الخدمات الصحية . وحتى عام ١٩٨١ بلغ معدل وفيات الأطفال على المستوى القومى ٩٨ من بين كل ١٠٠٠ طفل ، بينما كان فى ليما ٤٤ . وهكذا تزايدت قوة هذا الحافز إلى الهجرة بمرور الوقت .

والأجور الأفضل أيضا كانت حافزا له شأن كبير . فحتى عام ١٩٧٠ كان الناس الذين يغادرون الريف للحصول على عمل شبه ماهر فى العاصمة ليما ، يمكنهم الحصول فى المتوسط على دخل شهرى يماثل ثلاثة أمثال دخلهم فى الريف . وكان بإمكان المهنيين أو الفنيين الحصول على دخل يعادل ستة أمثال دخلهم . وطبيعى أن الأجر الأعلى يعوض مخاطر البطالة : فالمهاجر المتوسط الذى يتعطل لمدة عام ، يمكنه أن يعوض الدخل المفقود عن طريق العمل لمدة شهرين ونصف فى المدينة . والمهاجر الذى يتعطل لمدة عامين يمكنه أن يعوض الدخل المفقود خلال فترة أربعة أشهر أو تزيد قليلا وهكذا .

وأخيرا ، وليس آخرا ، فإن نمو البيروقراطية الحكومية مع إمكانية الحصول على تعليم أفضل كان أيضا من بين الحوافز القوية التى شجعت على النزوح إلى المدينة . فإن تمركز سلطة إعادة التوزيع ، والإحساس بوجود المرء بالقرب من مركز صنع القرار السياسى ، ووجود غالبية المكاتب الحكومية فى المدينة ، وهى المكاتب المختصة بتقديم المشورة أو الإجابة عن الالتماسات أو إصدار التراخيص ، فضلا عن إمكانية الحصول على عمل

---

(١) سوف نستخدم فى صفحات كتابنا هذا مفهوم « الملكية العقارية » بمعناه الاقتصادى على نحو أوسع مما هو مستخدم عادة فى قانون بيرو . ونعنى بعبارة « حقوق الملكية العقارية » تلك الحقوق ، شخصية كانت أم حقيقية ، التى تسبغ على حائزيها استحقاقا ثابتا أصيلا خاصا بهم دون سواهم . للحصول على تفسير أكثر اكتمالا ، انظر « تكلفة انعدام حقوق الملكية العقارية » فى الفصل الخامس .

فى السلك الحكومى ، كل هذا جعل من البيروقراطية الحكومية المتنامية حافزا إضافيا لترك حياة الريف .

وحتى عهد قريب كانت العاصمة ليما تضم وحدها ٤٥ فى المائة من طلاب المدارس الثانوية ، و ٤٩ فى المائة من طلاب مراكز التدريب المهنى ، و ٤٦ فى المائة من المقيدين فى مدارس ومعاهد للتعليم العالى ، و ٦٢ فى المائة و ٥٥ فى المائة ، على التوالى من المتقدمين للالتحاق بالجامعة والمقبولين بها . ومن الطبيعى أن الفلاحين الذين يرون أن كل رأسمالهم هو ذواتهم ، إنما ينظرون إلى التعليم باعتباره استثمارا قيما ومنتجا .

وهذه الوقائع التى جرت معا فى وقت واحد توحى بأن الهجرة لم تكن عملا غير عقلانى قام به أصحابه بدافع من نزوة أو غريزة القطيع ، بل جاءت الهجرة نتيجة تقييم عقلانى من جانب سكان الريف للفرص المتاحة أمامهم . وليس المهم مدى ما فى هذا من خطأ أو صواب ، وإنما المهم أنهم اتخذوا قرارهم بناء على اعتقادهم بأن الهجرة سوف تفيدهم .

استقبال عـدائى

ولكن حين وصل المهاجرون إلى المدن وجدوا عالما معاديا . وسرعان ما أدركوا أن المجتمع الرسمى ، وإن اعتاد أن ينظر إلى سكان الريف فى بيرو نظرة تشتمل على خصائص الريف ويعترف لهم بحقهم فى السعادة ، إلا أنه لا أحد يريد لسكان هذا العالم الآخر أن ينزلوا إلى المدن . وتبين لهم أن برامج المساعدات والتنمية الخاصة بمناطق الريف إنما استهدفت ضمان تحسين وضع الفلاحين حيث هم ، ليبقوا بعيدين عن المدن . وكان المأمول أن تتجه المدنية إلى الريف ، وليس المأمول أن يقصد الفلاحون المدن للبحث عنها .

وكان العداء شديدا إلى أقصى حد . ففى الثلاثينيات تم فرض حظر على بناء شقق للإسكان الرخيص فى العاصمة ليما ، ولا يزال هناك من يتذكرون من أحداث مطلع الأربعينيات أن الرئيس مانويل برادو بحث اقتراحا غريبا يستهدف « تحسين السلالة » ، ويتضمن تشجيع هجرة أبناء اسكاندينافيا إلى مدن بيرو . وفى عام ١٩٤٦ قدم عضو الشيوخ عن جونين السيناتور مانويل فورا اقتراحا بمشروع قانون إلى الهيئة التشريعية انذاك ، يحظر دخول العاصمة ليما على سكان المقاطعات وبخاصة سكان الجبال . وخلال الهيئة التشريعية التالية لتلك ، قدم النائب سالومون سانشيز بورجا طلبا ، أقره مجلس النواب ، يقضى بأن على كل الراغبين فى دخول العاصمة ليما من سكان المقاطعات أن يحملوا جواز سفر متضمنا تأشيرة دخول . وأخفقت جميع هذه الاقتراحات ، بيد أنها تكشف عن رغبة واضحة فى حرمان المهاجرين من دخول المدينة .

وليس غريبا أن يتصرف هؤلاء الساسة على هذا النحو ، ذلك أن مدن بيرو منذ بداية

نشأتها وهى مراكز إدارية ودينية مهمتها العمل على استتباب النظام فى أراض برية ريفية موحشة . فالمدن تمثل الكون المنتظم وسط عماء الفوضى . والنتيجة أن سكان المدن الحاليين ، ورثة تقاليد أهل الإنديز الدامى والأسبان ، لا يسعهم إلا أن يشعروا بالفزع إزاء فكرة الهجرة من الريف لأن هذا يعنى أن الفوضى تغزو الكون المنظم . علاوة على هذا فإن كل شخص يهاجر إلى العاصمة هو ، بشكل أو بآخر ، منافس محتمل ، ومن ثم يكون طبيعيا الميل للعمل على تلافى المنافسة .

غير أن أشد مظاهر العداء التى واجهت المهاجرين ، إنما جاءتهم من النظام التشريعى . وحتى ذلك الحين ، استطاع هذا النظام أن يستوعب أو يغفل المهاجرين ، نظرا لأن الجماعات الصغيرة التى وفدت لم يكن بإمكانها أن تقلب أو تغير *الوضع القائم* . ولكن مع تزايد عدد المهاجرين لم يعد بإمكان النظام اتخاذ موقف اللامبالاة . وعندما وصلت جماعات غفيرة من المهاجرين إلى المدن ، وجدوا أنفسهم محرومين من حق القيام بأنشطة اقتصادية واجتماعية بشكل قانونى ، وبدا عسيرا عليهم أشد العسر الحصول على سكن وتعليم - أو - وهو الأهم - الحصول على عمل أو وظيفة . والأمر ببساطة شديدة ، أن المؤسسات التشريعية فى بيرو ، تطورت على مدى السنوات الماضية بحيث يمكنها الوفاء بمتطلبات ذوى الامتيازات من جماعات معينة لها الهيمنة فى المدن ، وأن تدعم امتيازاتها وتعزل الفلاحين جغرافيا فى مناطق الريف . وما دام هذا النظام يعمل بنجاح ظل التمييز التشريعى الضمنى غير ظاهر للعين . ولكن ما إن استقر الفلاحون فى المدن حتى بدأ القانون يفقد صلته الاجتماعية الوثيقة .

واكتشف المهاجرون أن أعدادهم كبيرة ، وأن النظام غير مستعد لقبولهم ، وأن المزيد والمزيد من الحواجز تقام فى طريقهم ، وأن عليهم أن يكافحوا لاستخلاص كل حق لهم من بين أيدى مؤسسة غير راغبة فيهم ، واكتشفوا أيضا أنهم مستثنون من المرافق والمنافع العامة التى يحددها القانون ، وأخيرا فإن الضمان الوحيد لحريتهم ورخائهم ، يكمن بين أيديهم هم . صفوة القول أنهم اكتشفوا أن عليهم أن ينافسوا ليس فقط الناس بعامة بل والنظام ذاته .

من مهاجرين إلى مقيمين ونشطاء بشكل غير رسمى

هكذا اقتضى الحال ، أنه لكى يبقى المهاجرون على قيد الحياة ، تحولوا إلى مقيمين ونشطاء غير رسميين . فإذا كان لسكان المدن الجدد أن يحيوا أو يتاجروا أو يقوموا بأعمال الصناعة والنقل ، أو حتى أن يستهلكوا ، فقد كان عليهم أن يفعلوا كل هذا بطريقة غير قانونية . وهذا الخروج عن المشروعية لم يكن فى نيته عملا مناهضا للمجتمع ، شأن الاتجار فى المخدرات أو السرقة أو الاختطاف ، بل استهدف إنجاز بعض الأهداف

القانونية الأساسية مثل بناء المساكن وتقديم الخدمات أو استحداث عمل تجارى أو ما شابه ذلك . وإنه لمن المرجح جدا ، كما سنرى فيما بعد ، إذا ما تحدثنا على أساس اقتصادى بحت ، أن الناس الذين انخرطوا مباشرة فى هذه الأنشطة (وكذلك فى المجتمع بعامة) كانوا عندما خرقوا القوانين أحسن حالا منهم أثناء احترامهم للقوانين . ويمكن القول أن الأنشطة غير الرسمية تزدهر عندما يفرض النظام القانونى قواعد تتجاوز الإطار القانونى المقبول اجتماعيا - لا يحترم توقعات واختيارات وتفضيلات أولئك الذين لا يقبلهم داخل إطاره - وعندما تفتقد الدولة سلطة القسر الكافية .

ومفهوم الوضع غير الرسمى المستخدم فى هذا الكتاب ، مبنى على الملاحظة التجريبية للظاهرة ذاتها ، فالأفراد ليسوا غير رسميين وإنما أعمالهم وأنشطتهم هى التى توصف بأنها غير رسمية . وأن من يعملون بطريقة غير رسمية ليسوا هم الذين يؤلفون قطاعا محددا أو ثابتا من المجتمع ، إنهم يعيشون داخل منطقة رمادية تشترك فى حدود طويلة مع العالم الشرعى ، ويلوذ بها الأفراد عندما يكون ثمن طاعة القانون أكثر من منافعه . ولكن نادرا ما يعنى الوضع غير الرسمى خرقا وانتهاكا لجميع القوانين . فالغالبية من الأفراد يخالفون أحكاما قانونية بذاتها على نحو آخر سوف نعرض له فيما بعد . فثمة أنشطة ابتدعت لها الدولة نظاما تشريعيا استثنائيا يمكن من خلاله أن يتابع المقيمون والنشطاء غير الرسميين أنشطتهم ، دون الحصول بالضرورة على وضع قانونى يضعهم على قدم المساواة مع أولئك الذين يتمتعون بحماية ومنافع النظام القانونى فى بيرو بأسره ، وهذه أيضا أنشطة غير رسمية .

والكتاب الذى بين يدى القارىء ، يحكى قصة المهاجرين الذين تحولوا إلى مواطنين غير رسميين على مدى السنوات الأربعين الماضية ، ويحاول أن يبين لماذا أصبحنا بلدا ٤٨ فى المائة من سكانه النشيطين اقتصاديا ، و ٦١,٢ فى المائة من ساعات العمل فيه مخصصون للأنشطة غير الرسمية التى تسهم بما قيمته ٣٨,٩ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى المسجل فى الحسابات القومية . ويحاول الكتاب أن يفسر أسباب وآفاق التغير الذى يجرى فى بيرو ، وذلك عن طريق تحليل طلائع هذا التغير ، أعنى المقيمين غير الرسميين . ويحاول كذلك الإبانة عن الأسباب التى أفضت إلى عجز مؤسساتنا القانونية عن التلاؤم مع هذا التحول ، والذى سينجم عنه أن يواصل النشاط الاقتصادى غير الرسمى نموه ليغل ، كما هو متوقع ، قبل عام ٢٠٠٠ ما قيمته ٦١,٣ فى المائة من إجمالى الناتج القومى المسجل فى الحسابات القومية . هذا على الرغم من أن متوسط الإنتاجية يساوى فقط ثلث إنتاجية القطاع الرسمى . ويوضح الكتاب أيضا كيف أن المؤسسات الجديدة التى استحدثها المقيمون والنشطاء غير الرسميين توفر بديلا متماسكا يمكن أن نبنى عليه نظاما مغايرا مفتوحا لجميع أبناء بيرو . وهو أيضا ، بطبيعة الحال ، كتاب يقترح حلولا .

في الجزء الأول من الكتاب ، والذى يضم هذا الفصل والفصول الثلاثة التالية له ، نصف العالم الذى اكتشفناه تدريجيا على مدى السنوات الست الماضية عندما زرنا تباعا المواطنين المقيمين بصورة غير رسمية ، وأيضا نظراءهم المقيمين بصورة رسمية . وتأسيسا على هذه الملاحظات والنتائج التى انتهى إليها الباحثون الآخرون ، فى إطار ثلاثة قطاعات محددة – وهى الإسكان والنقل والتجارة – وهى القطاعات التى تسنى لمعهد الحرية والديمقراطية أن يكمل فيها أبحاثه - نصف كيف حصل المقيمون والنشطاء غير الرسميين على مواقع لأنفسهم ، وأخذوا تدريجيا فى الهيمنة على القطاع الأكبر من السوق ، وامتلكوا أرضا عليها يعيشون وينتجون ، وكيف أقاموا مواقع لهم على قارعة الطريق كباعة يعرضون سلعهم كوسيلة للعمل ، أو كيف غزوا شوارع المدن الرئيسية يقدمون خدمات للنقل . وفى جميع هذه الأحوال ، خالفوا صراحة القانون وتحدوا المؤسسات ، وشقوا لأنفسهم مكانا ارتاده بقية أبناء المجتمع وقد أولوا ظهورهم للقطاع الرسمى . ومع اطراد تقدم المقيمين والنشطاء غير الرسميين ، تراجعت دولة بيرو ، وهى ترى كل تنازل من جانبها أمرا مؤقتا « إلى حين تمر الازمة » ، بينما هى مكرهة ، فى واقع الأمر ، إلى اتباع استراتيجية التراجع المستمر ، تراجع من شأنه أن يقوض تدريجيا ثقة المجتمع بها .

ويعرض الجزء الأول من هذا الكتاب كيف أن « ابن بيرو النكرة » بدأ معركة طويلة ومتصلة فى سبيل الاندماج فى الحياة الرسمية ، وهى معركة تتابعت خطوة خطوة حتى بدأت نتائجها تظهر وشيكا . ويبدو أننا نشهد أهم تمرد ضد *الوضع القائم* ، شهدته بيرو فى تاريخها منذ الاستقلال .

والفصول الأولى مخصصة عن العاصمة ليما . ونبين فى الفصل الأول ، ومن خلال عمليات التعدى على الأراضى أو لحصول عليها بطرق غير مشروعة ، كيف ظهرت الأحياء المجاورة للعاصمة والتى بلغت اليوم ٤٢,٦ فى المائة من مجموع الإسكان فى العاصمة ، وتأوى حوالى ٤٧ فى لمائة من سكان المدينة . وهذه المساكن التى أقامها أصحابها بطرق غير مشروعة وكلفتهم تضحيات سنوات من عمرهم ، تبلغ قيمتها الآن ٨ ٣١٩,٨ مليون دولار . ويكشف هذا عن جزء واحد فقط من القدرات المهولة للمقيمين والنشطاء غير الرسميين على إنتاج الثروة .

ونصف فى الفصل الثانى كيف أن الباعة الجائلين فى العاصمة ليما ، وعددهم ٩١ ٤٥٥ بائعا ، يسيطرون على توزيع تجارة لتجزئة من السلع الاستهلاكية الشعبية داخل العاصمة ، وكيف أنهم يعولون ما يزيد قليلا على ٣١٤ ٠٠٠ نسمة من أقاربهم أو ممن يعولون . علاوة على هذا فإنه بسبب محاولات إخلاء الطرقات من الباعة الجائلين ، وإزاء القيود التى لا حصر لها ، عمد ٣٩ ٠٠٠ من الباعة الجائلين الآخرين إلى بناء أو الحصول على أسواق غير رسمية لهم بلغ عددها ٢٧٤ سوقا ووصلت قيمتها إلى ٤٠,٩ مليون دولار .

ونوضح فى الفصل الثالث كيف أن المقيمين والنشطاء غير الرسميين استطاعوا ، من خلال غزو الطرق ، السيطرة على ٩٣ فى المائة من أسطول سيارات النقل فى المدينة ، وعلى ٨٠ فى المائة من المقاعد فيها . ونبين كذلك أن هؤلاء المقيمين والنشطاء غير الرسميين حددوا فى الوقت ذاته بصورة تلقائية طرق المواصلات التى تخدم العاصمة ليما الآن .

ويشتمل الجزء الأول من الكتاب على معلومات أخرى علاوة على تلك . إذ نعرض كيف أن المقيمين والنشطاء غير الرسميين ، بدلا من أن يستسلموا للفوضى ، استحدثوا قوانينهم ومؤسساتهم الخاصة والتى نسميها « نظام القواعد المجاوزة للقانون » ، وذلك لتعويض القصور الذى يعانى منه النظام القانونى الرسمى . وابتدعوا نظاما بديلا عن نظام القطاع الرسمى . ونحكى أيضا النضال الملحمى الذى خاضه المقيمون والنشطاء غير الرسميين خلال العقود الأخيرة ، وما وقع من مواجهات وتحالفات بينهم وبين الحكومة . وعلاقاتهم برجال السياسة واندماجهم فى بنية مدينتنا .

ونختم هذه الفصول بتحليل نبين من خلاله كيف حوّل المقيمون والنشطاء غير الرسميين الغزو إلى وسائل بديلة للتعبير عن قيم الأشياء ، وكيف أن قراراتهم التى تبدو فى ظاهرها سطحية إنما ترتكز على مبررات منطقية مركبة إلى حد كبير . صفوة القول أننا نحاول فى هذه الفصول أن نكشف عن المنطق الضمنى لأداء الوضع غير الرسمى .

والجزء الثانى من الكتاب محاولة تحليلية تبين كيف أن مختلف أنواع التكاليف فى مجتمعنا ، هى نتاج طريقة التفكير فى القانون وصياغته وكأن الثروة رأسمال تعيد الدولة توزيع أنصبته على جماعات الضغط المختلفة . وهذا الأسلوب فى الحكم يكشف عن تماثل تاريخى هام مع النزعة التجارية ، وهو النظام الذى وجه السياسة الاقتصادية والاجتماعية فى أوروبا منذ القرن الخامس عشر وحتى القرن التاسع عشر .

وأشد الصفحات عسرا فى هذا الكتاب هى تلك التى خصصناها لتحديد وقياس وتصنيف التكاليف القائمة . وتعرض هذه الصفحات تكاليف التمتع بحماية القانون ، وسبل تأثير هذه التكاليف على طريقة وصول الناس إلى الأنشطة الاقتصادية المختلفة وقدرتهم على الاستمرار فيها . وتصف أيضا ما تتحمله البلاد من تكاليف وخسائر ، إذا لم يحظ الناس بحماية هذا القانون . ومن ثم ، فإن هذه الصفحات تكشف عن أهمية المؤسسات القانونية فى تفسير أسباب الفقر والعنف ، والاتجاهات الثقافية الجديدة ، وذيوع الوضع غير الرسمى ، وتراجعات الدولة – أى أنها بعبارة أخرى تفسر التحولات فى مجتمعنا .

والفصلان السادس والسابع ، هما عن مذهب التجاريين وعن التقاليد المتعلقة بإعادة التوزيع . ويساعدنا هذان الفصلان على عرض إحدى الحجج الرئيسية فى هذا الكتاب ،

ألا وهى أن مذهب التجاريين - وليس الإقطاع ولا اقتصاد السوق - هو الذى شكل النظام الاجتماعى والاقتصادى فى بيرو عقب وصول الأسبان . وأن ظهور الوضع غير الرسمى المتزايد والنامى ، ما هو إلا تمرد ضد مذهب التجاريين ، ويعجل سريعا بمصيره النهائى . ونقدم فى الفصل الأخير بعض النتائج التى توصلنا إليها بشأن مستقبل بيرو والسبل الممكنة لحل أزمتها الراهنة .

وسوف يكون يسيرا على القارىء الحكم على مدى دقة الحسابات المعروضة فى الصفحات التالية من الكتاب وذلك لأن كل شىء حدث مطابقا لما شاهدناه . وليس فى الكتاب شىء بحاجة إلى أن نؤكده بتجارب معملية معقدة . إذ يكفى القارىء أن يفتح نافذة بيته ، أو أن يخطو خطوة إلى الخارج فى الطريق .

ومع هذا ، فنظرا لأننا بحاجة إلى فسحة من الوقت لنصدر حكما كاملا على ما حدث ، فإنه لا يسعنا أن نصف هذا الكتاب بأنه تاريخ علمى . إنه كتاب سياسى يرتكز على شواهد ، وسوف يحتاج - دون شك - إلى إعادة كتابته من جديد بعد سنوات من الآن . بيد أن هذا لا يسلبه حق وصفه بأنه كتاب يلتمس تقديم الهداية ، كما يستهدف أولا وقبل كل شىء ، الكشف عن أن ثمة أملا وسط الكارثة الظاهرة للعيان ، وعلى الرغم منها ، وإنه لأمل ركيزته القدرة الإبداعية وطاقة أبناء شعب بيرو الذين بات عليهم أن يكتشفوا الإطار القانونى والمؤسسى الملائم لتطورهم .

▪ الفصل الثانى ▪

الإسكان غير الرسمى

خلال العقود الأربعة الماضية اتسعت المساحة الحضرية لمدينة ليما بنسبة ١٢٠٠ فى المائة . وإذا بدا هذا الرقم مذهلا ، فإن ما يذهل أكثر أن هذه الزيادة المهولة هى أساسا غير رسمية ، إذ اعتاد الناس ، فى واقع الأمر ، أن يقيموا ويبنوا ويطوروا أحياءهم السكنية ، خارجين على قوانين الدولة أو فى تحد لهذه القوانين ، وذلك عن طريق إقامة مستوطنات غير رسمية[١] .

وبمرور الوقت خضعت بعض هذه المستوطنات لنظام قانونى استثنائى يمكن النظر إليه باعتباره استجابة ارتجالية من جانب السلطات إزاء المشكلة ، مما نتج عنه ، حتى مع تسلم المقيمين سندا شرعيا بملكية الأرض - وليس ملكية المبانى - أن ظلوا أيضا لفترة من الزمن خاضعين لعدد من القيود التى تحد من ممارستهم لحقوقهم . وقد أنشئت بعض المستوطنات بموجب قرار سياسى من الحكومة ، غير أن تطورها اللاحق لذلك لم يختلف كثيرا عن سواها فيما عدا أنها كانت ، أحيانا ، أقل نجاحا .

---

(١) نقصد « بالمستوطنات غير الرسمية » كل تلك المساحات المأهولة التى تعرف فى بيرو بصور متباينة ، بأنها أحياء هامشية ، مناطق متماثلة ، ومناطق التطوير الحضرى الشعبية المملوكة ملكية عامة ، ومناطق الاستقبال والملاجىء ، ومدن الشباب ، والمستوطنات البشرية الهامشية ، والمستوطنات البشرية البلدية ، والروابط والتعاونيات .

وحدث فى المستوطنات غير الرسمية ، انعكاس للمراحل المختلفة للتطور الحضرى التقليدى . فأولا ، يشغل المقيمون والنشطاء غير الرسميين الأرض ، ثم يبنون فوقها ، وبعد ذلك يقيمون البنية الأساسية ، وفى النهاية فقط يحصلون على الملكية . وهذا هو تحديدا الاتجاه العكسى لما يحدث فى العلم الرسمى ، والذى بسببه تأخذ تلك المستوطنات فى تطورها مسارا مختلفا عن تطور مناطق الحضر التقليدية ، مما يعطى انطباعا بأنها دائما وأبدا تحت الإنشاء .

وبعد أن أوضحنا هذا نجد لزاما أن نوضح أن من بين كل الإسكان الذى كان فى العاصمة ليما فى عام ١٩٨٢ ، كان ٤٢,٦ فى المائة منه فى مستوطنات غير رسمية ، و ٤٩,٢ فى المائة فى أحياء رسمية ، والباقى وهو ٨,٢ فى المائة فى مناطق مدن الصفيح داخل هذه الأحياء . معنى هذا أنه مقابل كل عشرة مساكن رسمية فى العاصمة ، توجد تسعة مساكن غير رسمية . ومن بين مجموع سكان العاصمة فى عام ١٩٨٢ ، كان ٤٧ فى المائة يعيشون فى مستوطنات غير رسمية ، و ٤٥,٧ فى المائة فى أحياء رسمية ، والباقى ٧,٣ فى المائة فى مناطق تضم أحياء مدن الصفيح .

ولم يعد ملاك الأراضى فى ليما هم الأسر التقليدية التى تعيش فى مساكن مريحة مزينة فحسب ، بل أيضاً المهاجرون وذريتهم .

وحقق أحدث المقيمين فى ليما لأنفسهم ثروة كبيرة على مدى السنوات وذلك بأن كانوا سببا فى ارتفاع ثمن الأراضى والاستثمار عن طريق بناء بيوتهم ، وبذا بددوا أسطورة طالما انتشرت حتى داخل الأوساط التى توصف بأنها تقدمية ، ألا وهى أن أبناء شعب بيرو المنحدرين من أصل متواضع عاجزون عن إشباع حاجاتهم المادية الخاصة مما يتعين معه أن تزودهم الدولة بهذه الحاجات وتتولى إرشادهم وتوجيههم والسيطرة عليهم .

وحسب التقييم الذى أعده الباحثون فى معهد الحرية والديمقراطية - على أساس دراسة المساكن بيتا بيتا ، مستخدمين التكلفة البديلة لشهر يونيو ١٩٨٤ - يبدو واضحا أن متوسط قيمة السكن غير الرسمى بلغ ٢٢٠١٨ دولارا ، والقيمة الإجمالية للمبانى المقامة فى المستوطنات غير الرسمية فى العاصمة ليما بلغت ٨٣١٩,٨ مليون دولار ، وهو مبلغ يعادل ٦٩ فى المائة من إجمالى دين بيرو الخارجى طويل الأجل فى تلك السنة ذاتها .

ومن طرق تقدير أهمية هذا الاستثمار ، مقارنة ذلك بالجهود التى قامت بها الدولة . ففى نفس الفترة التى أجرى فيها الاستثمار - بين عامى ١٩٦٠ و ١٩٨٤ تقريبا - بنت الدولة أيضا مساكن لمستوطنين كانت خصائصهم الاجتماعية الاقتصادية مماثلة لخصائص المقيمين والنشطاء غير الرسميين وبلغ استثمار الدولة فى الإسكان ١٧٣,٦ مليون دولار ،

مجرد ٢,١ فى المائة من الاستثمار غير الرسمى . وبلغ إجمالى الاستثمار العام فى الإسكان فى ١٩٨٤ ، بما فى ذلك الاستثمار فى إسكان الطبقة الوسطى ، (نحو ٨٦٢,٢ مليون دولار) ، ١٠,٤ فى المائة فقط من الاستثمارات غير الرسمية .

ولكى يبنى المقيمون والنشطاء غير الرسميين أحياء لهم ، بالخروج عن القانون ، لابد أولا أن يضعف الوضع الرسمى ويستجمع الوضع غير الرسمى قوته ، حتى يغدو قادرا على خلق نظام بديل للتطور الحضرى .

وسوف نحاول فى الصفحات التالية تفسير هذه العملية . ولكننا سنبدأ ببيان كيفية حدوث عملية الحصول على ملكية عقارية بطريقة غير رسمية ، وذلك لتحديد المعايير الخارجة عن القانون التى تخضع لها تلك العملية ، مع بيان المنطق الضمنى فى الأداء الوظيفى لها . وبعد ذلك نعرض تطور المستوطنات غير الرسمية والانهزام المطرد للوضع الرسمى ، الذى ظل يفقد أرضا بالتدريج . وأخيرا سنعرض كيف نجح فى النهاية الوضع غير الرسمى فى إقامة نظام جديد لحقوق الملكية العقارية للأراضى .

اكتساب الملكية بطريقة غير رسمية

لم يجد معهد الحرية والديمقراطية ، طوال البحث ، أى بينة تدعم الاتهام القائل بأن الحياة فى المستوطنات غير الرسمية حياة فوضوية وغير منظمة . بل على العكس ، وجد طائفة من المعايير المجاوزة للقانون والتى تعمل إلى حد ما على تنظيم العلاقات الاجتماعية ، وتعوض افتقاد الحماية القانونية وتحقق تدريجيا استقرارا وأمنا للحقوق المكتسبة .

وهذه القواعد هى التى وصفها معهد الحرية والديمقراطية بعبارة « نظام المعايير المجاوزة للقانون » . وتتألف أساسا من قانون عرفى غير رسمى ، وقواعد مقتبسة من النظام التشريعى الرسمى ، إذا ما كانت ذات فائدة للمستوطنات غير الرسمية . ويدعى نظام المعايير المجاوزة للقانون إلى أن يحكم الحياة فى حالة غياب القانون أو قصوره . إنه « القانون » الذى ابتدعه المقيمون والنشطاء غير الرسميين لتنظيم حياتهم ومعاملاتهم ، وبذا أصبح وثيق الصلة اجتماعيا .

وحددنا طريقتين على الأقل لتملك الأرض بطريقة غير رسمية ، لغرض السكنى : الأولى التعدى ، والثانية الشراء غير القانونى للأراضى الزراعية عن طريق الروابط والتعاونيات . ولاحظنا فى كلتا الحالتين فعالية بعض عناصر نظام المعايير المجاوزة للقانون .

التعــدى

أرض الدولة أو الأفراد يجرى وضع اليد عليها بصورة غير قانونية بإحدى طريقتين رأينا أن نسميهما « التعدى التدريجى » و « التعدى العنيف » .

يحدث النوع الأول من التعدى على الأرض تدريجيا فى مستوطنات قائمة بالفعل . وهذه المستوطنات تكون ، عادة ، أكواخا لعمال زراعيين ملحقة بالمزارع أو الإقطاعيات ، أو بمخيمات لعمال مناجم ، حيث تربط ملاكها علاقات خاصة بشاغليها (هم عادة عاملون أو حائزون) ومن ثم لا يعنيهم ، بداءة ، طردهم منها . وعادة لا يولى الملاك قيمة كبيرة للأرض التى يقللون لأدنى حد من أهميتها ، بالقياس إلى مجمل ممتلكاتهم والجهود التى يكونون مستعدين لبذلها للحفاظ عليها .

وبمرور الوقت تظهر جماعات جديدة من الناس لا تربطهم أى علاقة بالمالك وينضمون تدريجيا إلى المستوطنة السكنية ، إما لأن لهم أقارب فيها ، أو لأنهم يتملكون قطعة أرض ، أو يستأجرونها أو ينتزعونها ببساطة . وهكذا يضعون أيديهم تدريجيا على الأرض المجاورة للمستوطنة السكنية الأصلية إلى أن يتسنى لهم وضع يدهم عمليا على المساحة كلها . والملاحظ أن المستوطنات السكنية التى تشكلت عن طريق التعدى التدريجى ، لا تأخذ شكلا محددا لها إلا بعد عملية طويلة .

وفى النوع الثانى من التعدى لا نجد أى رابطة سابقة تربط المستوطنين بمالك الأرض . ولهذا السبب تحديدا يتعين أن يكون التعدى عنيفا وغير متوقع . وهذا لا يعنى بطبيعة الحال أنه لا يقتضى تخطيطا معقدا وتفصيليا . وتفيد ملاحظات المعهد أن التعدى العنيف يبدأ باجتماع فريق من الناس يأتى من نفس الحى أو الأسرة أو المنطقة وتكون لهم مصلحة مشتركة فى الحصول على سكن . ويخطط هذا الفريق لعملية التعدى خلال اجتماع واحد أو عدة اجتماعات مغلقة . وغالبا ما نجد تدخلا حاسما من جانب متعدين محترفين – عادة رجال نقابات أو ساسة محترفين أو مجرد رجال أعمال – ويعرض هؤلاء خبرتهم فى تنظيم عمليات التعدى مقابل تنازلات سياسية أو اقتصادية معينة .

وبعد أن تستقر النواة الأصلية ، يجرى عقد اجتماعات تمهيدية لمناقشة أى الأماكن تفى بمتطلباتهم بشأن المستوطنة السكنية المتوقعة . وفى هذه الاجتماعات يجرى تقييم مدى ملاءمة الموقع ومدى سهولة التعدى عليه لانتزاعه . ويتباين تواتر عمليات التعدى على الأراضى العامة أو الخاصة من حالة إلى أخرى ، مما يبين معه أن المتعدين يختارون بين النمطين نوع الأرض المناسبة لهم ، حسب فرص النجاح التى يهيئها كل منهما . وتفيد التقديرات المختلفة أنه على مدى السنوات الماضية وقعت ٩٠ فى المائة من عمليات التعدى العنيف على أراضى الدولة ، خاصة الأراضى غير المشغولة أو الأراضى البور . إذ أن

التعدى على أرض الدولة أيسر من التعدى على أرض مملوكة للقطاع الخاص ، ذلك لأن الحافز إلى رد الفعل يكون أقل حين لا يضار فرد بذاته . وهناك أيضا اعتبارات سياسية قد تجعل الحكومة متعاطفة مع واقعة ما والتى قد تبدو ، على الرغم من أنها ترقى إلى مستوى الاغتصاب غير الشرعى لملكية عقارية ، عملا عفويّا من أعمال عدالة إعادة التوزيع .

وما إن يتم اختيار الأرض ، حتى تحاول المجموعة الأولى أن تبين للأطراف أصحاب المصلحة أنهم إذا اشتركوا معهم فى عملية التعدى ، فإنهم سيحصلون على مكاسب أكثر مما لو عملوا وحدهم لحسابهم . وبهذه الطريقة تبدأ عملية تجميع التكتل المؤثر اللازم لتقليل احتمالات تدخل الشرطة لقمعهم ، أو لإعادة التعدى على المستوطنات من قبل أفراد آخرين يسعون إلى وضع أيديهم على الأرض الخالية .

وهنا يتم وضع خطة بمساعدة مهندسين أو طلاب فى كلية الهندسة . ويجرى توزيع أنصبة الأفراد فى المستوطنة . وتتحدد المساحات التى ستخصص فى المستقبل لمبان عامة (مدارس أو مراكز صحية أو سلطات بلدية) ومساحات للترويح (حدائق أو ملاعب) . ويتم إحصاء المشاركين فى عملية التعدى ونصيب كل منهم فى التكاليف المشتركة . ويجرى تحديد الاختصاصات فيما يتعلق بمسئولية التفاوض مع السلطات والحفاظ على القانون والنظام داخل المستوطنة ، وتنظيم المقاومة ضد أى محاولة لطردهم عن طريق تشكيل فرق خفر خاصة بذلك من بين المستوطنين . ويحدث أحيانا أن يجرى توكيل محامين ، وتقديم طلب رسمى لاستصدار حكم قضائى بشأن الأرض لصالح المستوطنين من الجهات المختصة . وبهذا يمكن إطلاع أى جهة تابعة للسلطات الرسمية على صورة من الطلب كدليل على أن الدعوى القضائية تسير فى مجراها . وهكذا ، يمكن لزعماء عملية التعدى أن يدفعوا بأنهم لا ينهبون شيئا من ممتلكات الدولة ، وإنما تقدموا بطلب قانونى لاستصدار حكم لصالحهم ، ومن ثم اضطروا إلى وضع أيديهم على الأرض للحيلولة دون آخرين - وهؤلاء الآخرون لا وجود لهم غالبا - من التعدى على الأرض بطريقة غير قانونية .

وتتم عملية التعدى فور الانتهاء من هذه الأعمال التحضيرية . ويقع التعدى أثناء الليل أو فى الساعات الأولى من الصباح الباكر . ويتوافق التاريخ ، عادة ، مع ذكرى احتفال سنوى وذلك بهدف تقليل احتمالات رد فعل سريع من جانب القوات المسئولة عن حفظ القانون والنظام . وسواء أكان المعتدون مائة أم ٤٠ ألفا ، فإنهم جميعا يصلون إلى المكان المتفق عليه فى حافلات أو أتوبيسات صغيرة يستأجرونها لهذا الغرض ، ويحملون معهم قوائم خشبية وحصر وكل ما قد يحتاجون إليه لإقامة مسكنهم الأول . ويدخلون الأرض ويرفعون عديدا من أعلام دولة بيرو ، ليبينوا أنهم لا يقومون بعدوان ، بل بعمل وطنى تعبيرا عن حقوقهم ورغبة فى العدالة الاجتماعية . وعقب هذا مباشرة تشرع فرق الخفر

فى تخطيط المستوطنة بالجير حسب الخطة الموضوعة . وتشرع النسوة والأطفال فى تنظيف الأرض ثم يتم خلال ساعات توزيع الأنصبة ، وتقام الحصر فى كل موقع فى صورة أكواخ تشبه الخيام .

وفى الوقت ذاته ، يجرى إعداد المطبخ العام الذى سيتولى إطعام فرق التعدى على الأرض خلال الأيام الأولى من إقامتهم . ويقام مركز مؤقت لرعاية الأطفال . وتتولى جماعة من الأمهات مهمة رعاية صغار الأطفال من أبناء الغزاة ، حتى يفرغ آباؤهم لتأدية المهام الملقاة على عاتقهم .

وتبدأ فى الوقت ذاته مفاوضات مع أقرب لجنة مسئولة عن تشغيل سيارات نقل الركاب لكى تمد خطوطها إلى المستوطنة الجديدة . وما إن يتم الاستيلاء على الأرض حتى يظهر الباعة المتجولون ، ويتولون هم مهمة تزويد السكان الجدد بالطعام وبحاجاتهم من المواد التموينية الأخرى . ويفد إلى المستوطنة باعة مواد البناء مجهزين بكل ما يلزم لبناء البيوت الأولى .

ويتخذ الغزاة العديد من الاحتياطات المختلفة لتجنب أى محاولة قمع وللحفاظ على القانون والنظام داخل المستوطنة . وتتشكل فرق الدفاع ، وتكون مستعدة لصد أى محاولة للطرد وذلك باستخدام الحجارة والعصى وغيرها من الأدوات الملائمة ، وكذلك لمعاقبة كل من تسول له نفسه ارتكاب جريمة .

وثمة وسيلة أخرى لتجنب محاولات القمع من جانب السلطات المسئولة ، أو للتقليل من فعاليتها ، وذلك بإطلاق اسم رئيس الدولة الحالى أو اسم زوجته أو اسم أى شخصية سياسية بارزة على المستوطنة فى محاولة لإقناع هذا الشخص بالتدخل لصالح المستوطنة . حدث هذا عند إقامة مستوطنات ماريا ديلجادو دى أودريا ، كلوريندا مالاجادى برادو ، بدرو بلتران ، خوان فيلاسكو الفارادو ، فيكتور راؤول هايادى لاتور ، فيلا فيوليتا ، وبيلار نوريس دى جارسيا ، إلى جانب مستوطنات أخرى غيرها .

وأخيرا ، إذا حاولت الشرطة إرهاب الغزاة ، فإنهم يضعون النساء والأطفال فى المقدمة لاستثارة عطف السلطات وإثارة نخوة القوات المهاجمة .

عقـد التعـدى

إن عملية التعدى إذا ما جردناها من كل الشكليات ، نجد لها منطقا واضحا ودقيقا يحكم حركتها . فلا شىء متروك للمصادفة ، وإنما كل شىء مخطط . ويقتضى هذا أن تجرى المفاوضات بين المعتدين قبل القيام بعملية التعدى مستقبلا ، فور قيام فريق أصلى ، يكون عادة أكثر دينامية من الباقين ، بتحديد المصالح المشتركة .

وبهذا المعنى يمكننا التحدث عن « عقد التعدى » باعتباره مصدر نظام المعايير المجاوزة للقانون والذى يحكم المستوطنات غير الرسمية مثلما يحمى تنظيم المقيمين فيها .

وتصبح الاتفاقات المختلفة اللازمة لإنجاز عملية التعدى من بين أحكام هذا العقد . وتنقسم هذه الأحكام إلى قسمين : أحكام تتعلق بتأمين المستوطنة الفعلية وتحديد معالمها وتوزيعها ، وأحكام تحدد الوظائف والمسئوليات وتوزيعها على التنظيم غير الرسمى المنوط به تنفيذ شروط العقد .

والأحكام المتعلقة بالمستوطنة الفعلية ، هى الاتفاقات التى تحدد الخطط وتوزيع الأرض وإجراء التعداد الأوّلى للمتعدين . والأحكام المتعلقة بالتنظيم غير الرسمى هى الاتفاقات التى تحدد آليات انتخاب قيادة التنظيم ، وتحميلها مسئولية إجراء المفاوضات مع السلطات ، أو عند الاقتضاء مع أصحاب الأرض المعتدى عليها ، وتوزيع ميزانيتها ورواتبها ، مع توصيتها باستكمال التعداد وتوليها مسئولية الحفاظ على النظام والقانون وإدارة العدالة ، وشئون التعبئة من أجل المقاومة .

وهذه العقود ليست مقصورة على عمليات التعدى العنيفة ، وإنما نجدها أيضا فى عمليات التعدى التدريجى حينما يقرر الشاغلون الأصليون البقاء فى الأرض ، وأن يقيموا فيما بينهم نظاما من العلاقات ، والإجراءات المتبعة لقبول مقيمين جدد . وثمة حالات حاولت فيها النواة الأولى الحد من الأعضاء الجدد وأثارت عقود تعد أخرى معادية لعقودها .

ومثل هذه المواجهات لا تحدث نظرا لأن عقد التعدى يكون مفتوحا عادة للعضوية الجديدة . إذ أن هذا هو سبيل تجميع تكتل واسع ومؤثر ، وإثارة الضرورة الاجتماعية باعتبار أن لها أولوية على مقتضيات القانون . ومنع المالك من القيام برد فعل مؤثر .

وبوجه عام ، إن عقد التعدى يتحسن من خلال التراضى الحر للأطراف أصحاب المصلحة ، ولا يأخذ بالضرورة شكل وثيقة مكتوبة ، ويكون مفتوحا لقبول أطراف جدد .

حق الملكية المرتقب

والنتيجة المباشرة لإنفاذ عقد التعدى ، هى إثبات حق فى الأرض ، الأمر الذى لا مثيل له فى العالم القانونى ، وهو ما أطلقنا عليه عبارة « حق الملكية المرتقب » . وقد تبدو غريبة فكرة إثبات حق أصيل على أساس من مبادرة الفرد وبالتعارض مع المعايير الرسمية . غير أن معهد الحرية والديمقراطية وجد أن هذا الحق آخذ فى السيادة والغلبة بصورة متزايدة فى العاصمة ليما : إذ من بين كل ١٠٠ بيت أقيمت فى العاصمة عام ١٩٨٥ ، كان ٦٩ بيتا خاضعا للنظام المجاوز للقانون ، و ٣١ فقط خاضعا للنظام القانونى الرسمى .

بيد أن حق الملكية المرتقب لا يخول حائزيه كل المنافع التى يوفرها النظام القانونى الرسمى . فهو ينطبق بشكل وقتى إلى أن يحين وقت تمنح فيه الحكومة ملكية محددة لأعضاء المستوطنة غير الرسمية ، و إلى أن تصبح التنظيمات الشعبية ، بمرور الوقت ، قادرة على الدفاع عنه بنفس فعالية الدولة . والنتيجة أن المستوطنة تقام على نحو تدريجى . ففى أول الأمر يرتكز حق الملكية المرتقب على مجرد وجود المتعدين على الأرض ، ثم بعد ذلك يرتكز أيضا على التعدادات التى يبدأ المتعدون فى إجرائها كشهادة تثبت ملكيتهم للأرض ، وهو ما يقلل من ضرورة وجودهم المادى بأنفسهم على الأرض . وأخيرا يرتكز حق الملكية المرتقب أيضا على أنشطة السلطات ذاتها . والملاحظ أن هناك ١٥٩ خطوة بيروقراطية يتعين على المستوطنين استكمالها بغية تقنين مستوطنتهم ، وتسلم سند الملكية لحصصهم من الأرض ، ودمج الحى الجديد ضمن المدينة ، وهى عملية تستغرق فى المتوسط عشرين عاما . وكل خطوة من هذه الخطوات تعزز ضمان واستقرار الحقوق المكتسبة . ومع ذلك فإن هذا الضمان المعزز لا يعنى الاندماج الكامل فى النظام القانونى الرسمى ، بل هو اعتراف استثنائى يراه المستوطنون حاسما لزيادة استثمارهم . ولهذا ، ما إن يبدو واضحا للمتعدين أن الحكومة لن تزيل المستوطنة ، حتى يشرعوا فى البناء مستخدمين مواد بناء ثابتة بدلا من المواد الشكلية المؤقتة . وتصبح هذه المبانى بدورها سندا قويا للحق المرتقب ، إذ من غير المقبول سياسيا فى بيرو ، إزالة بيوت تم بناؤها وفق القواعد السليمة . والنتيجة ، إمكانية النظر إلى هذه المبانى باعتبارها أول سند بملكية الأرض . وهكذا يتحدد مستوى الاستثمار فى الإسكان على أساس إجراءات الضمان القانونى الذى تمنحه الحكومة بشأن المستوطنة . فكلما زاد الضمان زاد الاستثمار والعكس صحيح .

ولتوضيح الموقف اختار معهد الحرية والديمقراطية مستوطنتين ، هما ماريسكال كاستيلا ودانييل السيدس كاريون ، وهما مستوطنتان غير رسميتين ومتجاورتان أقيمتا فى فترة واحدة ويقطنهما سكان لهم ذات لسمات الاقتصادية والاجتماعية . وتمثل الفارق الوحيد بينهما فى الضمان القانونى : فالأولى جرى تصنيفها باعتبارها مستوطنة دائمة ، بينما صنفت الثانية باعتبارها قابلة للإزالة . والنتيجة هى أن قيمة المسكن فى المستوطنة المضمونة قانونا أعلى ٤١ مرة من مثيلتها فى المستوطنة الأخرى . وحتى إذا أخذنا فى الاعتبار قيمة الأرض وليس المبانى وحدها ، نجد أن قيمة المسكن فى المستوطنة المضمونة قانونا لا تزال أعلى ١٢ مرة من قيمته فى المستوطنة الأخرى . وعندما استخدمنا عينة أكبر تشمل ٣٧ مستوطنة تغطى كل الاحتمالات والمساحات المختلفة فى العاصمة ليما ، وجد المعهد أن متوسط قيمة المبانى التى حصل أصحابها على سند الملكية أعلى ٩ مرات من قيمة المبانى التى لم يحصل أصحابها على سند الملكية .

وتوضح الأمثلة السابقة ، أنه فى الوقت الذى يخلق فيه حق الملكية المرتقب ضمانا كافيا واستقرارا إزاء امتلاك وبناء البيت عليها ، فإنه لا يوفر الحوافز الضرورية لاستثمار مبالغ كبيرة من النقود فى هذا البيت . والناس لديهم استعداد أكبر بتسع مرات على الأقل للاستثمار إذا ما هيأ لهم النظام القانونى الرسمى قدرا من الحماية .

ويتمثل وجه القصور فى هذا الحق المرتقب ، فى أنه لا يمنح المتعدين ذات الحقوق فى البناء شأن الملكية التقليدية . وحيث لا يوجد سند ملكية محدد فإن القانون يحظر بيع أو تأجير المبانى الناتجة عن التعدى . نعم ، يمكن للمقيمين استخدام الأرض والانتفاع بها أو المطالبة بها أو التصرف فيها ، ولكنهم دائما معرضون للخطر نسبيا ، مما يضطرهم إلى اتخاذ عدد من التدابير الاحتياطية باهظة التكلفة .

فإذا أراد أصحاب الوضع غير الرسمى التصرف بالبيع ، على سبيل المثال ، فإنهم يلجأون إلى حيلة الادعاء بأنهم ينقلون ملكية المبانى دون الأرض ، وذلك لإخفاء حقيقة أنهم يبيعون بالفعل كل العقار . ذلك لأنه لا وجه للشك فيما يتعلق بملكية المبانى ، أما الأرض فإنها من الناحية القانونية لا تخص البائع . علاوة على هذا ، فنظرا لأنه لا توجد حقوق محددة معترف بها ، وأن نظام المعايير المجاوزة للقانون لا يحمى إلا أولئك الذين خططوا لها وصاغوها ، فإن نقل الملكية لابد وأن يوافق عليه أهل المستوطنة المقيمون فيها ، خاصة من أقاموا فيها فى مراحلها الأولى . ولابد للمشترين من أن يثبتوا لجمعية المقيمين أنهم على استعداد للانضمام إلى عقد التعدى وإلى أى اتفاقات أخرى تكميلية . وأخيرا ، وبعد أن تحظى المستوطنة بقدر أكبر من الضمان القانونى ، يتم البيع غير الرسمى بمجرد أى اتفاق بين الطرفين ، مثلما يجرى فى المجتمع الرسمى ، ولا حاجة هنا للتوجه إلى الجمعية للحصول على موافقتها . ودائما ما يكون بيع الأرض مسجلا فى سجل ابتدائى للعقارات وتقوم بتسجيله التنظيمات غير الرسمية .

وفى النهاية ، وعندما تمنح السلطات سند الملكية الأخير للمستوطنين ، فإنما تفعل هذا على أساس المعلومات المتضمنة فى هذا السجل ، مما يؤدى فى نهاية المطاف إلى أن يصبح النظام المجاوز للقانون له دوره فى الوفاء بالملكية المرتقبة .

والإيجار أيضا يعتمد على الحيلة بالمثل . إذ نظرا لأن المستأجر يشغل المسكن ، فإن أصحاب الوضع غير الرسمى يخشون من أن تعترف السلطات المسئولة بالمستأجر باعتباره مالك الأرض . ونتيجة لذلك ، يؤثر أصحاب الوضع غير الرسمى ، فى أغلب الأحيان ، إخفاء ترتيب الإيجار وراء واجهة تأجير غرفة إيواء مفروشة ، ويبقى المالك فى المبنى مع المستأجر الفعلى .

وهكذا ، وعلى الرغم من دهاء النظام المجاوز للقانون الذى يستخدمه سكان المستوطنة لحماية أنفسهم ، نرى أنه لزاما عليهم تحمل عدد من التكاليف والنفقات نتيجة التملك غير الرسمى . وتشتمل هذه التكاليف على تنظيم عملية التعدى على الأرض وتنفيذها ماديا ، وتحمل مخاطرة الطرد أو إعادة التوطين ، والاستمرار فى شغل المكان فترة طويلة على نحو غير مأمون ، والحياة دون الانتفاع بالخدمات أو المرافق الأساسية . ويضطر المستوطنون أيضا إلى تعبئة قدر كبير من مواردهم أو تبديدها ، بسبب اضطرارهم إلى البقاء بأنفسهم على الأرض لتأمين حقوقهم . وأخيرا يحصلون على الملكية التى تمكنهم بعد ذلك من ممارسة حقوق محدودة عليها فقط .

لذلك ، وعلى نقيض ما كان يمكن لأحد أن يتوقعه ، يدفع المتعدون ثمنا باهظا جدا مقابل الأرض التى يشغلونها . ونظرا لأنهم لا يملكون مالا ، فإنهم يدفعون المقابل من رأسمالهم البشرى . إننا نعيش فى مجتمع غال باهظ التكلفة ، مجتمع يلزم أبناءه على تحمل أعباء لا حصر لها ، ليس فقط مقابل التمتع بمنافع الوضع الرسمى ، بل وأيضا إذا آثروا الوضع غير الرسمى .

التنظيمات غير الرسمية

التنظيمات غير الرسمية هى الهيئات التى ينتخبها المستوطنون أنفسهم ويعهدون إليها بتنفيذ عقد التعدى . ولكن أيا كان الاسم المعطى لها فإن جميع المستوطنات غير الرسمية لديها دائما تنظيمات ديمقراطية ذات هيكل تنظيمى أساسى واضح محدد ، يتألف من قيادة مركزية – وهى الهيئة التنفيذية – والجمعية العامة – وهى هيئة المداولات . وهذا الوضع على تناقض واضح مع المجتمع الرسمى ، الذى نجد فيه وعلى مدى الفترة الزمنية ذاتها ، أن السلطتين التشريعية والتنفيذية قد تركزتا بشكل دائم فى مجالس وزراء الحكومات القائمة بحكم *الأمر الواقع* . وفى زمن النظم الديكتاتورية تعجز حتى الحكومات المحلية عن تعزيز المنظمات غير الرسمية ذات الأصل الديمقراطى وتشغيلها .

ويوضح بحث معهد الحرية والديمقراطية أن الهدف الرئيسى للمنظمات غير الرسمية الناشئة عن عقد التعدى ، هو حماية وزيادة قيمة الملكية المكتسبة . ووصولا إلى هذا الهدف ، تقوم بطائفة كاملة من الوظائف تبدأ من التفاوض مع السلطات والحفاظ على القانون والنظام ، ومحاولة توفير الخدمات وتسجيل الملكيات فى المستوطنة وإدارة العدالة داخلها .

وأولى مهام المنظمات غير الرسمية هى التفاوض مع السلطات . ذلك لأنه إذا كان النظام المجاوز للقانون يسمح لها بوضع اليد على الأرض والبناء فوقها ، بل استخدامها لأغراض اقتصادية ، إلا أنه لا يخول لها سوى حقوق ناقصة ومرتقبة ومعرضة للخطر

نسبيا . لذلك يغدو لزاما أن يعمد المستوطنون إلى تعزيز تلك الحقوق عن طريق التعامل مع الحكومة . وتغطى المفاوضات قضايا متباينة مثل الاعتراف بالحقوق المكتسبة ، وتوفير الخدمات الرئيسية والبنية الأساسية ، وأى مشكلات أخرى قد تنشأ عن الوضع غير القانونى لها . وتتطلب هذه المفاوضات التى تجرى بالضرورة داخل الدوائر السياسية والبيروقراطية استغلال الاتصالات وجمع المعلومات واستثمار الوقت . ومن ثم فإن المنظمات غير الرسمية تحاول إيجاد قيادة مؤهلة للمهام المطلوبة ، واتصالات سياسية أو بيروقراطية على المستوى اللازم بغية الحصول على المساندة والتأييد ، وحتى لا يرتاب سكان المستوطنة فى قيادتهم ، بغض النظر عن اتجاهها الأيديولوجى ، ويستبدلوها إذا ما فقدت وسيلة الاتصال بالسلطات . وقد أدى هذا بمرور السنين إلى ظهور نوع من المرونة السياسية العملية .

وفى سبيل الحفاظ على القانون والنظام ، تتخذ المنظمات إجراء إزاء المجرمين العاديين على مرحلتين متميزتين . فخلال عملية التعدى الفعلية عند تعيين فرق الخفر للدفاع عن المتعدين ، فإنهم يتولون الحراسة والمراقبة وتوفير الأمن واستقبال المتعدين الجدد . وما إن يتم تأسيس المستوطنة حتى يتولى المستوطنون هذه المهام بأنفسهم أو يوكلوها للجان يجرى تعيينها خصيصا لذلك . وفى أى من الحالتين ، فإنه إذا وقع هجوم تنطلق الصفارات وتضاء الأضواء أو المصابيح ، وتنطلق أصوات الإنذار ، ويخرج المستوطنون مسلحين بالعصى والمصابيح والمعاول وكل ما تيسر لهم حمله للمساعدة فى القبض على المعتدى .

ونظرا لأن المنظمات غير الرسمية تريد تحسين مستوى معيشة أعضائها ، وزيادة قيمة ممتلكاتهم ، فإنها تحاول كذلك توفير الخدمات العامة للمستوطنات . وتحقيقا لهذا الغرض ، تشكل لجانا من سكان المستوطنة للاضطلاع بمهام محددة مثل توفير إمدادات مياه الشرب وإنشاء شبكة صرف صحى ، وتوفير الكهرباء والطرق الرئيسية والفرعية . وتحدد هذه اللجان ميزانياتها على أساس الدخل المتحقق من الرسوم التى يدفعها المستوطنون ناقصا النفقات المتعلقة ببنود معينة مثل رواتب قادة المنظمة والأشغال العامة وتكاليف الامتثال للإجراءات البيروقراطية ، وصندوق تقديم الرشاوى للموظفين العامين . وما إن يتم إعداد هذه الميزانيات ، حتى يجرى عرضها على الجمعية العمومية لإقرارها .

ويقوم بالأشغال العامة غالبا ، المقيمون فى المستوطنة كوسيلة لخفض التكلفة . واعتمادا على مهارات القادة فى التفاوض ، أو مدى قابلية السلطات للاستجابة ، فإنه يمكن إقناع الدولة أو بعض المؤسسات الخاصة للقيام بالخدمات المطلوبة مجانا أو مقابل تغطية التكاليف . وغالبا ما يتم التعاقد على أداء العمل مع دوائر أعمال رسمية .

ومن بين المهام الأخرى التى تضطلع بها المنظمات غير الرسمية ، الاحتفاظ بسجل

خاص بالأرض داخل المستوطنة ، يوضح الملاك وحصة كل منهم . وغالبا ما يكون هذا السجل عبارة عن دفتر ملحوظات أو دفتر اجتماعات الجمعية العمومية .

ونظرا لأن هذا هو المصدر الوحيد للمعلومات فإن سندات التمليك التى تمنحها الدولة فى نهاية المطاف بعد عمليات بيروقراطية طويلة ترتكز على هذا السجل عادة . وعلى خلاف ما يحدث فى بقية المجتمع الحضرى ، فإن غالبية الأرض فى المستوطنات غير الرسمية ليست مسجلة لدى الدولة ، بل مسجلة فى سجلات غير رسمية ، وإذا حدث وقررت الحكومة فى أى مرحلة فرض نظام للتسجيل الإلزامى لنقل الملكية ، فستجد أن معظم البيانات اللازمة موجود فى المستوطنات غير الرسمية قبل أن يوجد فى المناطق الحضرية التقليدية .

وأخيرا فإن المنظمات غير الرسمية تكون مسئولة عن إدارة العدالة بوسائلها الخاصة ، وتقوم بذلك أساسا فى مجالين من مجالات التقاضى : المنازعات بشأن الأرض والجرائم الجنائية .

والتقاضى بشأن المنازعات حول الأرض يكون فى الأساس رد فعل لانعدام التدخل الرسمى . وعلى مر السنين يتجه النظام القضائى الرسمى إلى إغفال المنازعات الفردية حول الأرض فى المستوطنات غير الرسمية بسبب المشكلات الأخرى العديدة التى تغرقه . وهكذا تخطت مبادرة المقيمين فى المستوطنات البيروقراطية مما اضطرها إلى إضفاء الصبغة الرسمية على القرارات التى اتخذتها المنظمات غير الرسمية ، أو التدخل طرفا فى النزاع ولكن فى مرحلة متأخرة جدا فحسب . وثمة حالات نجد المنازعات فيها قد تعذر حسمها وانتقلت بصورة غير رسمية إلى القضاة المسئولين عن السلم وللتحكيم بدلا من إحالتها إلى السلطات الرسمية المختصة . ومن الجدير بالملاحظة أن هؤلاء القضاة المسئولين عن السلم ينزعون إلى الاعتماد على المعايير المجاوزة للقانون لحسم المنازعات ، نظرا لأن النظام المجاوز للقانون هو المعتمد اجتماعيا ولا يوجد قانون رسمى يمكن الاعتماد عليه .

كل هذا شجع على استحداث قضاء غير رسمى لحسم المنازعات حول الأرض . ومن ثم فإن القيادة والجمعية العمومية للمنظمة غير الرسمية ، يعملان كمحاكم من الدرجتين الأولى والثانية على التوالى ، ويحسمان المنازعات بشأن الحقوق المتعارضة وانتهاك عقود البيع أو اتفاقات الإيجار ، والحدود المرسومة بين الملكيات ، بل وأيضا المنازعات العائلية بشأن تحديد المالك للأرض . ولكن ، وحسبما أبانت حسابات معهد الحرية والديمقراطية ، فإن ١٣ فى المائة من الأنصبة المعترف بها فى المستوطنات غير الرسمية معروضة على القضاء – وهذه بينة على أن الافتقار إلى سلطة القسر يقلل من فعالية هذا النظام المستخدم لإقرار العدالة .

ونظرا لأن المنظمات غير الرسمية مسئولة عن الحفاظ على القانون والنظام فإنها تستحدث حتما معايير عملية لإدارة شئون العدالة فيما يتعلق بالمسائل الجنائية أيضا . فإذا ما وقعت جريمة على سبيل المثال ، يسمح لكل من المتهم والمدعى بالمثول ويدافع المتهم عن نفسه ويسمح له بتقديم أدلته (مثل شهادة شهود من المقيمين وهى مسألة لها قيمة كبيرة) ويجرى تشكيل هيئة محلفين تضم رؤساء الأسر وذلك لإصدار الحكم فى القضية . ومن ناحية أخرى ، فإن النظام القضائى فى بيرو يعمل بدون نظام المحلفين ويفضل الإدارة المهنية للعدالة ، إبقاءً على حكم مسبق راسخ يقضى بأن المواطن العادى من أبناء بيرو يفتقر إلى التعليم فى شئون الحياة المدنية كما تعوزه المسئولية لكى يقرر ما إذا كان المتهم بريئا أم مذنبا .

ويجرى تنفيذ عدد من العقوبات حسب طبيعة الجريمة . والعقوبات التى توقع فى حق المجرم العادى هى الضرب أو العرى الإجبارى أو الطرد . وينفذ العقوبة الأخيرة عدد من أعضاء المستوطنة الذين يتولون طرد المدنيين من حيازاتهم . وإذا ما قاوموا وتعذر تنفيذ الطرد ، فإن من المألوف السماح لعضو جديد باستيطان المساحة التى أخليت ، بحيث يفقد المغضوب عليهم ، إن عاجلا أو آجلا ، كل أو بعض حقهم المرتقب فى الملكية .

أما فى حالات القتل فيجرى تسليم المذنب إلى الشرطة ما لم تقتض طبيعة الجريمة القصاص دون محاكمة . وغالبا ما تكون عقوبة اغتصاب طفل هى الموت . فالمغتصبون ، يشار إليهم فى اللغة العامية بكلمة « الوحوش » ، يقتلون عادة بدون محاكمة إذا ما وقعوا فى أيدى المستوطنين . وحين تكتشف الشرطة الجثة لا يحصلون على أى معلومات ، أو ربما معلومات قليلة من المقيمين فى المستوطنة . ويقتصر دور الشرطة بوجه عام على إرسال الجثة إلى المشرحة مما ينطوى على اعتراف ضمنى غير عادى بنظام العدالة غير الرسمى . وتخضع جميع العقوبات للعرف ولكن لا يوجد نظام عقوبات مكتوب لدى المستوطنات غير الرسمية(٢) .

البيع غير القانونى للأراضى

التعدى هو أول طريقة غير رسمية للحصول على الملكية من أجل الإسكان ، والطريقة الثانية هى شراء أرض زراعية بأسلوب غير قانونى عن طريق الروابط والتعاونيات .

---

(٢) حاولت « سيناموس » ، وهى منظمة حكومية أنشئت فى ظل الحكومة العسكرية الأخيرة ، أن تطبق مثل هذه التنظيمات فى فيللا السلفادور فى ١٩٧٥ . وفشلت التجربة لأنها كانت توافق رغبات المسئولين الرسميين أكثر مما توافق رغبات المستوطنين .

لقد طالبت الحكومة فى السبعينيات ، كجزء من عملية الإصلاح الزراعى ، بمصادرة أراض زراعية وتوزيعها بين الفلاحين . ومن دواعى السخرية ، أن هذا أدى إلى انخفاض أسعار الأراضى الزراعية : ذلك أن خطر المصادرة خفض قيمتها وحفز كثيرين من الملاك إلى بيع أراضيهم وبذا زاد المعروض منها كثيرا . وأدى هذا إلى ظهور طريقة ثانية لتملك الأرض بأسلوب غير رسمى ، تواطأ فيها المستوطنون ملاك الأرض الزراعية من ضواحى العاصمة ليما الذين توقعوا مصادرة وشيكة لأراضيهم ، لتنظيم نقل ملكية هذه الأراضى ، بطريقة لا تدرى عنها السلطات شيئا ، وأقاموا مستوطنات جديدة غير رسمية .

واستخدموا فى ذلك حيلا مختلفة . أولاها تنظيم روابط وتعاونيات لتجميع أصحاب المصلحة من المشترين فى كيانات قانونية لا تثير أى شبهة ، وذلك لكى تحظى بحماية الدولة كمنظمات رسمية من أجل الحصول على سكن ، ولكى تحظى ، فى حالة التعاونيات بصفة خاصة ، بدعم اجتماعى كاف يجعل من المستحيل التفكير سياسيا فى استخدام القمع بالعنف . واستخدمت حيلة أخرى هى تظاهر الملاك وأصحاب الوضع غير الرسمى بقيام عمليات تعد . وما إن يتم الاتفاق على الصفقة ، حتى يدخل أعضاء الرابطة أو التعاونية وكأنهم يتعدون عليها دون أن يبدى الملاك أى مقاومة . ولا يتعدى الأمر فى نظر السلطات المسئولة مجرد اعتداء عنيف آخر فحسب .

وهكذا ، بدأ أكبر انتعاش شهدته مبيعات الأرض الزراعية والتنمية الحضرية العمرانية فى تاريخ ليما المعاصر ، واستمر الانتعاش بعد ذلك . وعلى الرغم من الحظر المفروض بموجب قانون الإصلاح الزراعى ، مضى المستفيدون من الإصلاح الزراعى يبيعون أراضيهم للروابط والتعاونيات ، شأن ملاك الأراضى من قبلهم ، وذلك بعد أن حل بهم الفقر بسبب تحديد الأسعار والاستيراد المدعوم والافتقار إلى الحقوق الكافية للتملك فى الريف (ضمن أسباب أخرى) .

وهذه الطريقة الثانية غير الرسمية لاكتساب الملكية لأغراض الإسكان ليست أقل تعقيدا من عملية التعدى . إذ تتطلب من شاغليها مستقبلا أن يقيموا أولا رابطة قد تكون رابطة « من أجل الإسكان » أو « رابطة إسكان » أو يقيموا تعاونية لذات الغرض ، ثم يحددوا قطعة أرض زراعية مناسبة لإقامة مستوطنة جديدة ، ويحرروا عقودا ذات صبغة رسمية شكلية مع ملاك الأرض ، ويحددوا معا التكتل البشرى المؤثر اللازم والأموال الكافية لهذا الغرض ، بل ويتظاهروا بوقوع تعد عنيف زائف .

وتفيد دراسة ميدانية أنجزها بحثو معهد الحرية والديمقراطية أن ٢٦٩ منظمة تورطت فى عقد مبيعات من هذا النوع خلال عام ١٩٨٥ : منها ١٠٥ روابط « من أجل الإسكان » و ٨٨ رابطة « إسكان » ، و ٧٦ تعاونية – واستطاعوا أن يضموا إلى المدينة ، ومن خلال

هذه العمليات غير القانونية ، حوالى ٣٤٠٠ هكتار من الأراضى الزراعية . وتعادل هذه المساحة حوالى ٣٤ مليون متر مربع ، أى حوالى نصف مساحة المدن الحديثة .

واستطاع المعهد كذلك أن يحدد أن ما لا يقل عن ٦٠ فى المائة من المستوطنات التى أنشأتها روابط وتعاونيات ، أثبتت تاريخا سابقا لتاريخ الإصلاح الزراعى ، وبذلك كانت تستطيع لو استمر معدل نموها ، أن تصبح النموذج المهيمن للتنمية الحضرية العمرانية غير الرسمية فى العاصمة .

وفى التطبيق العملى ، ثمة فوارق قليلة بين هذه المستوطنات غير الرسمية الأحدث فى نشأتها وبين تلك التى تشكلت نتيجة عمليات تعد ، إلى حد أن سلطات الدولة غالبا ما توافق على الاعتراف بمجموعات من المستوطنين هم فى الواقع روابط وتعاونيات باعتبارهم « مدنا جديدة أو مستوطنات بشرية هامشية » .

وأى فارق بينها هو فارق قانونى لا يتضح للعيان بسهولة . فالروابط والتعاونيات هى كيانات قانونية يسبق تاريخ إنشائها تاريخ بيع الأراضى بل وتاريخ التعدى الزائف . ولكن الأساس القانونى لكل منها مختلف : فالتنظيم الداخلى والنظام الأساسى وشروط الإنشاء ، تختلف تماما . فالروابط من أجل « الإسكان » والتعاونيات تحظى بمزايا ضرائبية ، ولذلك تخضع للمراقبة من قبل مكاتب حكومية مختلفة ، بينما لا تخضع روابط « الإسكان » لأى نوع من الرقابة لأنها لا تتمتع بأى مزايا .

مجمل القول ، أن ما حدث هو تغير جذرى فى القواعد التى تنظم ملكية الأراضى الزراعية ، مقترنا بتغيرات أخرى فى مجال القانون ، خلقت طلبا على وسائل بديلة لتحويل الأرض إلى الاستعمال العمرانى الحضرى . وأدى هذا إلى التواطؤ بين الروابط والتعاونيات من ناحية وبين الملاك من ناحية أخرى - سواء أكانوا هم الملاك الأصليين أم منتفعين بالإصلاح الزراعى - وتمثلت نتيجة هذا التواطؤ فى ظهور طريق ثان لاكتساب الملكية بطريقة غير رسمية لأغراض السكنى . وحقق هذا غرضين : استخدام الأراضى الزراعية لبناء المساكن ، وهو ما يحظره القانون ، ثم تجنب نزع الملكية .

سماسرة العقارات غير الرسميين

يشارك المحترفون عادة فى العمليات غير الرسمية للأراضى الزراعية أكثر من مشاركتهم فى عمليات التعدى . والفريق الذى ينظم رابطة أو تعاونية ، يشكل فى الغالب من رجال أعمال يمكنهم جمع المعلومات اللازمة للدخول فى هذا النوع من المعاملات - نوع المعلومات التى يصعب الحصول عليها . ويعرف هؤلاء الناس عادة باسم « المضاربون » وهم دون أدنى شك سماسرة عقارات غير رسميين .

وأول ما يفعله هؤلاء السماسرة غير الرسميين هو محاولة الملاءمة بين العرض والطلب . وتحقيقا لهذا الغرض ، يتعين عليهم إقامة رابطة « من أجل الإسكان » أو « للإسكان » أو تعاونية . ثم يجب عليهم بعد هذا تحديد قطعة أرض ملائمة للمستوطنة . وهذه عملية مركبة : فالصفقة مكلفة ، ويلزم الحصول على معلومات معينة قبل صياغة أى اقتراح وعرضه للبحث على الناس الذين سيقطنون المستوطنة .

وتتضمن وظائف تنظيم المشروع العديدة التفاوض مع ملاك الأراضى الزراعية . وتحتاج هذه المفاوضات إلى قدرات خاصة فى التحايل . نظرا لأن الأطراف يجب أن يوافقوا ليس فقط على مساحة الأرض والثمن ، بل وأيضا على كيفية إخفاء الصفقة . وهذا هو السبب فى أنه ينبغى لهم التعامل مع السلطات فى الغالب قبل الاضطلاع بالعملية .

وبعد ذلك ، يتعين على السماسرة غير الرسميين تجميع الحشد المؤثر اللازم لتنظيم الصفقة ، مثلما يحدث فى عمليات التعدى العنيفة . والأسلوب الأكثر شيوعا هو محاولة تحديد وتأكيد المصالح المشتركة للمشاركين المحتملين . ولتحقيق هذا ، يتعين على السماسرة أن يحددوا ما إذا كان المشاركون مستعدون للاستمرار فى احتلالهم للأرض خلال المرحلة الأولى ، وهى المرحلة التى قد تحدث فيها أعمال العنف ، أم على الأقل سيعيشون فى مسكن بدائى لبعض الوقت ؛ وبعد ذلك ما إذا كانوا مستعدين للالتزام ، على المدى البعيد ، بتحسين ملكيتهم والمساعدة فى بناء البنية الأساسية اللازمة ؛ وأخيرا ما إذا كانوا يؤلفون جماعة متجانسة قادرة على التعاون فى سلام فيما بينهم .

ويتم رسم خطط إقامة المستوطنة ، بالحصول على المساعدات التقنية اللازمة . وتجرى دراسة إمكانية الحصول بأسرع ما يمكن على الخدمات الضرورية مثل مياه الشرب ، وشبكات الصرف الصحى ، والكهرباء والنقل والمواصلات . وقد يخير أعضاء الرابطة أو التعاونية بين خطط جاهزة لمساكنهم ، أو إمكانية الحصول على تصميم مهنى لها .

وما إن يتم توفير العدد اللازم من الناس ، وتتحدد المساهمات الفردية ، حتى يجمع السماسرة المال اللازم لشراء الأرض ، وينهون الصفقة مع الملاك ، ويشرعون فى تنظيم عملية احتلال الأرض خلال الفترة المتفق عليها . ونظرا لأن الملاك ممنوعون من بيع أراضيهم الزراعية ، والروابط والتعاونيات محظور عليها تحويلها إلى أراض للمبانى داخل حدود المدينة ، فإنهم بذلك يخاطرون باحتمالات تدخل الحكومة . وتجنبا لحدوث هذا ، قد يعمد السماسرة غير الرسميين إلى تنظيم حملة للتعدى على الأرض : ففى اليوم المتفق عليه يتجمع من يعتزمون الإقامة فى الأرض مستقبلا ويحتلونها ويرفعون أعلام بيرو ويقيمون الصوارى والحصر وغير ذلك من أدوات ، وكأنهم يشرعون فى عملية تعد عنيفة .

بيد أنه لا شيء من الخدمات الكثيرة التى يقدمها السماسرة غير الرسميين يأتى مجانا . ففى المقابل يحصلون نقدا على جزء من المستحقات التى يشارك بها الأعضاء ، أو يحصلون على عدد من قطع الأراضى يتولون هم بيعها بعد إنشاء المستوطنة وزيادة قيمة الأرض ، أو على الاثنين معا . وغالبا ما يثير هذا عداء السلطات التى لا تكف عن اضطهادهم . بيد أنه لا شيء من هذا كله يقلل من أهمية العمل الذى يقوم به هؤلاء السماسرة غير الرسميين أو ينقص من سداد قراراتهم . والمعروف أن البيع غير القانونى للأراضى الزراعية يشتمل على تكاليف لا يتسنى لأحد أن يتحملها بمفرده ، ومن ثم فإن مستوطنى المستقبل يحتاجون إلى محترفين ينظمونهم فى روابط وتعاونيات ويتولون عنهم تنفيذ العملية .

التطور التاريخى للإسكان غير الرسمى

على مر السنين ، تقدمت باطراد عملية استحداث المستوطنات غير الرسمية ، بسلسلة متعاقبة من الأعمال غير المتوقعة ، والحركات الجماهيرية ، والمؤامرات السياسية ، وتبادل المصالح . ورغبة منا فى عرض هذا التطور بمزيد من الوضوح قسمنا تقريرنا إلى تسع مراحل تاريخية متعاقبة ، كل منها يوضح كيف سلم الهيكل الرسمى تدريجيا الساحة اللازمة لنمو الإسكان غير الرسمى .

ميلاد الوضع غير الرسمى

الملتزمون بالوضع الرسمى أنفسهم هم أول من أفسح مجالا لنمو الوضع غير الرسمى ، خلال العقود الأولى من هذا القرن ، عندما خرقوا القوانين المنظمة للتنمية الحضرية ، والتمسوا ترتيبات يمكن من خلالها إبدال هذه القواعد العامة بمزايا طبقية ، ورشاوى وغير ذلك من صفقات مشبوهة .

إذ أنه فى حوالى هذه الفترة من الوقت ، بدأت دوائر أعمال مستقرة رسميا فى استحداث أحياء سكنية ، على أراضى إقطاعات أو قرى سابقة ، للوفاء أساسا بمتطلبات الإسكان للطبقتين العليا والوسطى .

وفى إضفاء الطابع العمرانى الحضرى على هذه المناطق خرج رجال الأعمال الرسميون وملاك الأراضى والمقاولون على عدد من القوانين . فلم يحصلوا على تراخيص بذلك ، وتركوا الأشغال العامة ناقصة ، ولم يوفروا الخدمات اللازمة ، وتخفوا وراء عقود مشكوك فى قانونيتها . أى أنهم بعبارة أخرى ، أضفوا الطابع العمرانى الحضرى على الأحياء التقليدية للمدينة بطريقة غير رسمية .

وفى مرحلة تالية ، وقبل بدء الهجرات الجماهيرية الواسعة ، شرع نفس رجال الأعمال

الرسميين فى إنشاء أحياء للطبقات الشعبية . واستخدموا نفس الطرق التى استخدموها قبل ذلك لإنشاء أحياء سكنية - البناء خارج القوانين أو فى انتهاك لها .

ووصف العملية السابقة كاتب معاصر هو كارلوس ألبرتو إيزاجويرى حيث قال :

« ... إن أى عقد من العقود المبرمة لا ينقل ملكية بل ولا يثبت حتى حيازة مدنيّة . ولكنه ، مع هذا يمكّن المشترى من أن يبنى على قطعة الأرض ما يراه ملائما . وهذا الشرط كاف لانبثاق آلاف البيوت ، التى لا يفى البعض منها حتى بأبسط المعايير الصحية ، على حواف المستنقعات ، لصيقة بمجارى المياه العكرة المليئة بحطام المناطق القديمة ، بدون مياه للشرب أو شبكات للصرف الصحى أو طرق ممهدة رئيسية أو فرعية ، والطرق مكدسة عادة بأكوام القمامة . وتحول كل ركن من أركان المنطقة ، أو كل مساحة فضاء إلى مرحاض عام . ووسط كل هذه الأوضاع يقوم « حائز » قطعة لأرض ، وهو ليس المالك من زاوية الحديث عن العقود ، بصناعة الطوب النيىء أو يشتريه إذا لم يكن باستطاعته صناعته ، ويقوم ببناء بيته شيئا فشيئا بمساعدة زوجته وأبنائه ، بعد ظهر كل يوم وعقب خروجه من عمله بالمصنع أو أى عمل آخر ، وذلك حتى يكون البيت ملاذا يأويه ويعفيه من نظام التأجير »(٣) .

وإذا لم نكن نعرف مقدما أن إزاجويرى إنما كان يشير إلى التطورات الباكرة لأحياء مثل كوريللوس أو شاكرا كولوراد أو أنحاء أخرى من ريماك ، فإننا قد نظن أنه يصف البدايات الأولى للمستوطنات غير الرسمية التى نعرفها اليوم . ومن الواضح ، أن الوضع غير الرسمى كان دوما وسيلة بديلة للحصول على الأرض وتعميرها وبنائها .

ولم يمنع هذا السلطات من محاولة أن تدخل فى العملية . وبهذه الطريقة بدأ التاريخ الذى لم يكتمل للوائح والنظم التى لم تنفذ ولم تطبق .

ولكن بات من الممكن الآن المجادلة فى مدى انطباق قوانين الدولة ، مما قد يجعل تنفيذها أمرا يتناقض بالكامل مع حرفية كل حكم من أحكامها . وتفاوض رجال الأعمال الرسميون من أصحاب النفوذ السياسى ، والموارد الاقتصادية ، والمكانة الاجتماعية بشأن تحويل الأحياء السكنية للطبقة العليا والوسطى إلى مناطق حضرية ، مع السلطات المسئولة عن الإشراف عليها ، وسارعوا فى ضوء الربح الكبير الذى حققوه ، إلى اتخاذ قرار بتطوير ، ثم بعد ذلك ببيع أحياء الطبقات الأدنى . لم يكن المهم هو حرفية القانون أو التنظيم الأساسى ، بل شروط الاتفاق الذى تم التوصل إليه بين الموظفين العامين والملاك أصحاب الأعمال الرسميين من ذوى المصلحة فى تطوير هذه الأحياء . وأضحت هذه الاتفاقات هى القانون الجديد بالنسبة للأطراف التى دخلت أطرافا فيها .

---

(٣) Carlos Alberto Izaguirre, *La Legislación y la Compraventa de Lotes de Urbanizaciones* (Lima : Compañia de Impresiones y Publicidad, 1943), pp.307-308.

الاعتراف على أساس إعادة التوطين

تم بلوغ المرحلة الثانية عندما اعترفت الدولة ضمنا بحقوق الملكية المرتقبة بتولى مسئولية إعادة توطين بعض المستوطنات غير الرسمية .

فبعد أن وصل المهاجرون إلى العاصمة ليما ، استفادوا من قابلية القانون للتفاوض بشأنه ومن التراث القديم فى خرق القانون لتنظيم أول مستوطنات لهم ، فيما عدا أنهم فعلوا هذا آنذاك باعتبارهم طرفا فى حالة انتعاش تمثلت فى نمو المدينة الذى من شأنه أن يقلب تقليدا امتد قرونا .

ولقد كانت الفترة فيما بين أواخر العشرينيات وأواخر الخمسينيات من هذا القرن فترة تعديات تدريجية . فحيثما وجدت مجموعة من الأكواخ لعمال زراعيين ، أو فندق صغير على جانب الطريق ، أو مخيم قديم لعمال التعدين ، بدأ الناس والمساكن فى التكاثر حولها وكأنما يجرى ذلك بفعل التكاثر التلقائى . وبدأ الناس يستوطنون تدريجيا التلال الملاصقة لوسط العاصمة ليما ، والبساتين القديمة ، وحواف قنوات الرى - بل ومقالب النفايات . ومنذ فترة مبكرة ترجع إلى ١٩٢٠ وعلى مدى العقد التالى ، بدأت المدينة تمتلىء بالناس ، ومع هذا لم يتخذ أى إجراء لتيسير تملك الأرض . ومن ثم كانت الاستجابة الطبيعية هى ظهور المستوطنات غير الرسمية ، واضطرت الدولة تدريجيا إلى الاعتراف بعمليات التعدى التدريجية كوسيلة لاكتساب الملكية . وجاء أول اعتراف من هذا النوع بطريقة غير مباشرة عندما تمت إعادة توطين المستوطنات التى دمرتها كوارث طبيعية على الأراضى المملوكة ملكية عامة .

وبحلول عام ١٩٤٠ ، كان المستوطنون غير الرسميين قد شقوا بالفعل لأنفسهم مكانا صغيرا فى المدينة : فمن بين كل مائة مسكن فى تلك السنة ، كانت ٤ مساكن غير رسمية و ٩٦ مسكنا رسميا .

الاعتراف السياسى بالمتعدين

بدأت المرحلة الثالثة عندما شرعت جماعات سياسية مختلفة فى التنافس من أجل كسب تعاطف وتأييد سكان المستوطنات غير الرسمية ، وقدمت لهم فى مقابل ذلك قدرا من الاعتراف بهم ، أو على أقل تقدير تعهدا بعدم الطرد . فقد حول « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » فى البدء ، ثم من بعده مانويل أ . أودريا ، المستوطنات غير الرسمية وسكانها إلى أنصار للمجتمع الحضرى يتزايد شأنهم باطراد .

وعلى الرغم من أن المشكلة كانت لا تزال غير ذات خطر من الناحية العددية ، إلا أن الإسكان غير الرسمى بدأ يثير اهتماما متزايدا بين أوساط الساسة ، خاصة بعد أن برزت

للعيان مسألة الجماعات الكبيرة من لمستائين من الحالة العامة فى البلاد ، وبدأوا يطالبون بتحسين أوضاعهم . وبدأ بعض السياسيين فى التنافس للحصول على تأييد سكان المستوطنات ، ويقدمون لهم كل أنواع المزايا ، غير أن الحركة أثارت قلق آخرين ممن شعروا بأن هذه الجماهير من الممكن أن تتحول إلى جماهير ثورية . وفجأة بدأ ممثلو المجتمع الرسمى فى النظر إلى هذه الجماعات ، التى تبين أن لديها أكثر من مجرد الجسارة على الاستيطان فى الضواحى المحيطة بالمدينة ، إما باعتبارهم يشكلون خطرا أو يمثلون فرصة : خطر عصيان مدنى وانتفاضة محتملة ، أو فرصة لكسب تأييد انتخابى ودعم سياسى .

وعلاوة على هذا ، فإن فرصة القيام بدور على الساحة السياسية هيأت لأصحاب الوضع غير الرسمى إمكانية التفاوض مع السلطات من أجل توفير الخدمات والمساعدة بل الاعتراف بحقوقهم فى الأرض ، وكذلك إنهاء أعمال الانتقام من جانب الشرطة .

وأثر هذا الموقف على انتخاب زعماء المستوطنات غير الرسمية وعلى مدة بقائهم فى مناصبهم . وكقاعدة عامة اعتاد المستوطنون تأييد الزعماء الذين يتوافر لهم الآن ، أو يمكن أن يتوافر لهم خلال فترة معقولة من الزمن ، نوع من الاتصال بالحكومة . وإذا ما تبين لهم أن زعيما ما بدأ يفقد سبل الاتصال القائمة أو المحتملة فإنهم سرعان ما يزيحونه من موقعه .

وأول موجة مهمة لعمليات التعدى المنظمة سياسيا جاءت عقب انتخاب خوزيه لويس بوستامنتى إى ريفيرو رئيسا للجمهورية فى عام ١٩٤٥ . ولعلها بدأت قبل عام من توليه منصبه رسميا . وحتى ذلك الحين كان من بين كل مائة بيت مقام فى ليما ، ١٥ بيتا غير رسمى ، و ٨٥ بيتا رسميا .

وكان هذا الشكل من المشاركة السياسية ، خاصة فى ظل « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » ، ناجحا إلى أقصى حد خلال فترة الحكم الدستورى للرئيس بوستامنتى . إذ الملاحظ أن جميع عمليات التعدى التى تمت فى ظل حماية سياسية ، لم تفضها الشرطة على الرغم من أن محاولات الإجلاء خلال تلك الفترة كانت أكثر منها فى أى فترة سابقة . ونجحت مشاركة السياسيين فى عمليات التعدى فى الإقلال إلى أقصى حد من عمليات الإخلاء التى تقوم بها الشرطة وفى لزيادة إلى أقصى حد من أثر المبادرة الشعبية . وازداد حضور القطاع غير الرسمى . وبحلول عام ١٩٤٨ ، وهو العام الذى أقيل فيه الرئيس بوستامنتى ليحل محله الجنرال مانويل أ . أودريا ، كان من بين كل ١٠٠ مسكن مقام فى العاصمة ليما ١٩ مسكنا غير رسمى و ٨١ مسكنا رسميا .

وأعلن الجنرال أودريا نفسه رئيسا ، وعجل بالمنافسة مع « تحالف الشعب الثورى

الأمريكي » واليسار الماركسي من أجل كسب أرض سياسية في المستوطنات غير الرسمية .

ورأى سكان المستوطنات أن سياسات أودريا مواتية لهم لأن نزعة الدكتاتور الخيرية أدت في النهاية إلى زيادة فرص الحصول على المساكن ، ومكنتهم من التعزيز المطرد لحقوقهم في الملكية المرتقبة . وحسب رأى ديفيد كولييه فإن الشرطة في عهد أودريا لم تقاوم سوى ١٥ في المائة من عمليات الاستيلاء على الأراضي ، ولم يطرد غير سكان ١٠ في المائة فقط(٤) . بعبارة أخرى فإن تسع عمليات من بين عشر عمليات تعد ، كان نجاحها مضمونا .

ولكن ينبغي أن نوضح أن نظام حكم أودريا لم يعتمد مطلقا اعتمادا كاملا على مساندة أصحاب الوضع غير الرسمي ، ربما لأنه تذكر أن سكان المستوطنات سبق لهم في فترة باكرة أن منحوا تأييدهم « لتحالف الشعب الثوري الأمريكي » ، ثم تخلوا عنه فور ضياع السلطة منه . ومن ثم اتخذ أودريا موقفا أبويا ، ولم يقدم لهم مطلقا سند ملكية للأراضي التي يشغلونها ، وبذلك أبقى على اعتمادهم على الدولة وأجبرهم على تقديم المزيد من الولاء .

ولم يسمح خصوم الحكومة لها باحتكار هذه الساحة السياسية . إذ منذ عام ١٩٥٤ ، ووقتما كان ٢٨ مسكنا من بين كل مائة مسكن مقام في ليما هي مساكن غير رسمية ، شجع بلتران في صحيفتيه *لابرنسا* و *اولتيماهورا* عملية تعدى سيوداد دى ديوس – ربما لإثارة حنق نظام حكم أودريا ومنافسته لكسب بعض التأييد الشعبي الذي يتمتع به ، ولكي يوجه الأنظار إلى الأزمة الناجمة عن وصول المهاجرين إلى المدينة . وخطط موظفو بلتران لعملية التعدى في مطابع صحيفة *لابرنسا* ، وحصلوا على التأييد السياسي لأصدقائه وتأييد عمال مطابع الصحافة الذين يعملون معهم . وبعد أربع سنوات ، وأثناء فترة الحكم الثانية لمانويل برادو ، أو بتحديد أكثر ، عقب تعيين بلتران رئيسا لمجلس الوزراء ، واصل جهوده لتوفير الإسكان الشعبي ، ولكن هذه المرة من خلال إنشاء مدن تابعة مثل فنتانيلا لتكون بديلا عن الحواضر التي ستنشأ مستقبلا في البلاد .

ولكن كان الوقت متأخرا لإحداث أى تغيير . فما إن حل عام ١٩٦١ ، وهو العام الذى ترك فيه بلتران منصبه ، حتى بات أصحاب الوضع غير الرسمي في وضع يسمح لهم بأن يفخروا بأنهم بنوا ٤١ بيتا من بين كل ١٠٠ بيت في ليما . وأقام أصحاب الوضع الرسمي الباقي وهو ٥٩ .

---

(٤) Collier, *Barriadas y Elites de Odría a Velasco*, p.62.

الاعتراف القانونى

بدأت المرحلة الرابعة عندما منح المجتمع الإسكان غير الرسمى أول اعتراف قانونى به ، ووافق على وجود المستوطنات فى محاولة لإخضاعها لطائفة من القواعد الاستثنائية .

ذلك أن المشاركة النشيطة من جانب السياسيين وما وازاها من زيادة فى المستوطنات ، كان لابد من حسمها بصورة أو بأخرى ، بعد أن بات واضحا أكثر فأكثر أن استخدام العنف فى عمليات التعدى بهدف الضغط ، بدأ يسبب هدرا هائلا للموارد الاجتماعية . وكان الحل هو الاعتراف القانونى بالمستوطنات القائمة ، وذلك بإصدار المرسوم رقم ١٣٥١٧ فى فبراير ١٩٦١ .

واستهدف المرسوم رقم ١٣٥١٧ فى الأساس وضع بداية جديدة ، واعترف بالمستوطنات القائمة وقت صدوره ، وأتاح للمقيمين فيها اتخاذ الإجراءات الرسمية لإثبات حيازاتهم ، وحدد السياسة التى تتبعها الحكومة مستقبلا إزاء عملية التنمية الحضرية . بيد أنه قرن كل تنازل من هذه التنازلات بشروط غير عادية .

إذ على الرغم من أن المرسوم قرر أن من المصلحة القومية إعادة بناء نماذج وترتيب وتقنين المستوطنات غير الرسمية القائمة حتى ٢٠ سبتمبر ١٩٦٠ ، إلا أنه حاول أن يكون صارما مع أولئك الذين تعدوا بالفعل على الأراضى وقتما كانت فى حيازة القطاع الرسمى ، لإجبارهم على الامتثال لمعايير إجارية[٥] .

وبالمثل ، فبينما يسّر المرسوم الحصول على الملكية الرسمية للعقارات ، حدد طائفة من القواعد التمييزية الصارخة . إذ أنه بحجة حماية سكان المستوطنات من المضاربين ، حدد المستوطنة بأنها غير قابلة لتصرف فيها ، ومن ثم لا يمكن للمستوطنين بيعها أو تأجيرها أو تقسيمها ، إلا بعد مرور خمس سنوات من تاريخ تسلمهم سند الملكية . وحيث إن معهد الحرية والديمقراطية رأى فى ضوء حساباته أن أصحاب الوضع غير الرسمى ملزمون بالانتظار عشرين عاما للحصول على سندات الملكية ، فإن هذا القيد يستمر العمل به لحوالى ربع قرن على أقل تقدير .

وبالمثل ، ففى الوقت الذى اعترف فيه المرسوم بوجود منظمات غير رسمية داخل المستوطنات ، لم يضعها على قدم المساواة مع المنظمات الموجودة فى المجتمع الرسمى ،

---

(٥) كان القانون يعنى « بإعادة بناء النموذج » أن تتفق خطط تقسيم أراضى المستوطنات مع المعايير الحضرية الرسمية ، وكان التعهد « بترتيبها » يعنى تنظيف الأراضى وإزالة القمامة ، وإقامة شبكات المياه والصرف ، ويعنى « بتقنينها » الاعتراف بالأحياء الجديدة فورا وفاء بالشرطين السابقين ثم إصدار سندات الملكية لحائزى قطع الأرض .

بل أعلن ، بدلا من ذلك ، عن نموذج إلزامى للتنظيم أسماه « رابطة المستوطنين » والتى يتعين عليها الحصول على إذن إدارى قبل مباشرة مهامها . ومن ثم تعين على جميع المنظمات القائمة قبل عام ١٩٦١ أن توفق أوضاعها مع النموذج الجديد . وحظر المرسوم على أصحاب الوضع غير الرسمى اختيار أى شكل آخر للتنظيم ، وذلك بأن منعهم من الاشتراك فى أكثر من رابطة ، وأعلن أن الأفضلية ، عندما يحين وقت تحديد الحصص فى الأرض بصورة قانونية ، ستكون لأعضاء الروابط الرسمية .

وأخيرا ففى محاولة لتحديد نمط سياسة الحكومة مستقبلا ، حظر المرسوم ١٣٥١٧ أى تعديات فى المستقبل ، مؤكدا حرمان أى مستوطنات تالية من إمكانية الاعتراف الرسمى بها .

وكان الحظر المفروض على المستوطنات الجديدة ، يستهدف وضع إسفين بين أصحاب الوضع غير الرسمى القدامى والجدد ، على افتراض أن حصول المستوطنات القائمة على الاعتراف الرسمى بها ، فضلا عن المنافع الأخرى ، من شأنه ، لولا هذا ، أن يصبح حافزا قويا لزيادة عدد التعديات . ولكن كان من السذاجة الظن أن قانونا جديدا قادرا على وقف اتجاه اجتماعى فى الوقت الذى كان فيه هذا القانون يعنى ، فى نظر أصحاب الوضع غير الرسمى ، أن السلطات على المدى البعيد ستكون مستعدة للاعتراف *بالأمر الواقع* ، وتضفى صبغة قانونية على القطاع غير الرسمى .

وبدأ كثيرون من المستأجرين المقيمين فى وسط المدينة هم أيضا فى إثارة الاضطرابات ، اعتقادا منهم أن أحياء أكواخ الصفيح قد يتم تصنيفها باعتبارها أحياء هامشية .

ولعل أهم نتائج الاعتراف القانونى ، ليست هى إيجاد طريق آخر لتنظيم الأمور ، بل خلق حافز إضافى وزيادة الأمل فى الحصول على إسكان آمن فى المدن .

وفى الوقت الذى أقيل فيه الرئيس بيلوندى نتيجة انقلاب عسكرى فى عام ١٩٦٨ ، كان أصحاب الوضع غير الرسمى قد باتت لهم السيطرة على نمو العاصمة ليما . إذ من بين كل مائة بيت أقيم فى تلك السنة نجد ٥٧ بيتا غير رسمى ، و ٤٣ بيتا فقط لها وضع رسمى .

المواجهة مع الحكومة

اتسمت المرحلة الخامسة بالانتصار السياسى لأصحاب الوضع غير الرسمى فى أول مواجهة ضخمة بينهم وبين الدولة .

ذلك أن الاستياء كان قد اتسع نطاقه وقت تولى الحكومة الثورية للقوات المسلحة السلطة برئاسة الجنرال خوان فيلاسكو ألفارادو ، فى أول مرحلة لها (١٩٦٨ - ١٩٧٥) . ذلك أن الحكومة السابقة تركت آمالا كثيرة معلقة دون أن تتحقق ، فلم يتلق المستوطنون غير الرسميين المستقرون بالفعل ، الذين كان يحدوهم الأمل فى الحصول على مساعدة ضخمة من الحكومة ، غير الحد الأدنى من هذه المساعدات ، فى حين وجد أصحاب الوضع غير الرسمى الذين لم يستقر وضعهم بعد أنفسهم مضطرين إلى مواصلة عمليات التعدى مع ما يقتضيه هذا من عنف وتضحيات لا فكاك منها . أما ملاك العقارات الرسميون الذين كانوا يخشون من الاستيلاء غير القانونى على أراضيهم ، فقد وجدوا أن لا سبيل إلى وقف التعديات عن طريق القانون . وأدرك السياسيون والموظفون العامون بصورة مباشرة عجز جهودهم . وأخيرا دفع المثقفون بأن المشكلة تكمن فى غياب « الإصلاحات الهيكلية » التى عجزوا عن تحديدها .

وقرر العسكريون أن يمسكوا الثور من قرنيه . وشاركوا ، بالتحالف مع فريق من المثقفين الاشتراكيين ، بصورة مباشرة ، فى تنظيم المستوطنات على نحو لم تفعله أى حكومة من قبلهم . وحاولوا فرض نموذج معيارى آخر على أصحاب الوضع غير الرسمى ، كشرط لتلقى مساعدة الدولة(٦) .

ولقد كان من المستحيل أن تفرض على سكان المستوطنات الالتزام بحدود نظام صارم تماما ، ذلك لأن مجتمعهم أكثر تعقدا وديناميكية مما يدرك موظفو الحكومة الرسميون . وأدت جهود الحكومة إلى مزيد من التوتر الذى كان ينذر بالمزيد من المواجهات .

ولم تكن الحكومة العسكرية مهيأة للسماح باستمرار الوضع ، اعتقادا منها بأنها قادرة على فرض نظام جديد يحكم مسار العملية من أعلى . وهكذا ، ففيما بين عام ١٩٦٨ وعام ١٩٧٠ طردت الشرطة ٧٩ فى المائة من المتعدين الجدد . وتوقف هذا الأسلوب القاسى فى القمع فجأة فى عام ١٩٧١ عندما أطاح أحد التعديات العنيفة بالحكومة ماديا وسياسيا ، وأطلق شرارة أزمة وزارية ، أدى إلى إقرار سياسة جديدة للدولة .

ففى ٢٩ أبريل ١٩٧١ بدأت عملية تعد واسعة النطاق فى بامبلونا ، شارك فيها عشرات الآلاف .

وردت الحكومة العسكرية على ذلك بأن أمرت الشرطة بطردهم مما أدى إلى مصرع أحد الزعماء . وألقى وزير الداخلية القبض على الأسقف بامبارين الذى كان يؤيد المتعدين .

---

(٦) الأوامر ١ - ٧٠ ، ٣ - ٧٠ فى مايو وأغسطس ١٩٧٠ .

وفى النهاية اضطر وزير الداخلية للاستقالة ، وتم التوصل إلى حل وسط وافق فيه المتعدون على الانتقال لموقع اختارته الحكومة وكان قد تم تطويره عمرانيا بصورة جزئية .

وهكذا تم إنشاء مستوطنة فيللا السلفادور ، وهى من أكثر مناطق ليما ازدحاما بالسكان .

أثرت أحداث عملية التعدى فى بامبلونا على موقف الحكومة العسكرية اللاحق من المستوطنات الجديدة . إذ على الرغم من سريان الحظر الذى فرضه المرسوم ١٣٥١٧ على أى عمليات تعد جديدة ، إلا أن الحكومة استأنفت سياسة إعادة توطين المتعدين على أراضى مملوكة للحكومة خصصتها لهذا الغرض .

وإذا شئنا الدقة نقول إن أصحاب الوضع غير الرسمى ، هزموا الحكومة الثورية على كل الجبهات . وعلى الرغم من جهود نظام فيلاسكو من أجل إقامة نظام ثورى جديد يمكن فيه إحداث جميع التغييرات الضرورية ، فإن القوات المسلحة نفسها هى التى أطاحت به فى عام ١٩٧٥ . وفى هذا العام ذاته ، كان من بين كل ١٠٠ بيت فى العاصمة ليما ٦٢ بيتا غير رسمى و ٣٨ فقط من البيوت الرسمية .

إقرار الوضع الحضرى

بدأت المرحلة السادسة عندما أجبرت السلطات على السماح للمستوطنات التى كانت غير رسمية فى منشئها ، بأن تصبح أحياء رسمية مما يعفيها من الخضوع لأى قواعد استثنائية ، إذا ما امتثلت لعملية التقنين المحددة لها .

وفى هذا السياق تم إقرار المرسوم بقانون رقم ٢٢٦١٢ لعام ١٩٧٩ . وكان من المقرر أن يكون القانون الجديد حجر الزاوية فى سبيل إقرار الملكية العقارية الشعبية . إذ نص المرسوم على أن بإمكان المستوطنات ، حال استكمالها لعملية التقنين المنصوص عليها فى المرسوم ١٣٥١٧ ، أن تصبح ضمن الأحياء القانونية للمدينة ، ومن ثم مؤهلة لإعادة تصنيفها باعتبارها أحياء . ووضعت السلطات العسكرية هذه المستوطنات ضمن نفس التصنيف الحضرى باعتبارها ضواحى تقليدية للمدينة ، وتذرعت لهذا بمحاولة تصحيح خطأ إدارى تضمنه مرسوم ١٩٦١ الذى فشل فى تحديد الوضع الذى ستكون عليه المستوطنات فى النهاية .

وحدد هذا الاعتراف نهاية محاولات الحكومة المركزية للمشاركة فى الأداء الداخلى للمستوطنات . وعندما تم وضع صيغة الدستور الجديد فى هذا العام نفسه ، نقل المسئولون عن وضع هذه الصيغة مسئولية المستوطنات إلى أجهزة الحكم المحلى .

وبحلول عام ١٩٧٩ كان الوضع غير القانونى قد تزايد أكثر ، إذ كان من بين كل ١٠٠ بيت فى العاصمة فى ذلك العام ٦٠ بيتا غير رسمى و ٣٥ بيتا فقط لها وضع رسمى .

الاعتراف بالملكية العقارية الخاصة والمنظمات غير الرسمية

وحلت المرحلة السابعة عندما ضاعفت السلطات من توزيع سندات التمليك ، واعترفت بالمنظمات غير الرسمية باعتبارها الممثل الشرعى للمستوطنات غير الرسمية .

ونظرا لأن الحكومة المركزية قد نقلت مسئولية المستوطنات إلى أجهزة الحكم المحلى ، فإن هذه الأجهزة لم يكن أمامها من خيار إلا أن توفق تصرفاتها حسب رغبات ناخبيها ، أو بعبارة أخرى ، أن تمنحهم سندات التمليك التى يطالبون بها . وبدأت مسيرة سريعة فى اتجاه الملكية القانونية للعقارات الخاصة .

وغير مجيء حكومة ديمقراطية هذا التصور بصورة جذرية وأوضح مدى الخطأ الذى وقعت فيه السلطات . وأكدت الشواهد أن ما كان يريده الناس هو ملكية خاصة ، وأن اهتمامهم بنماذج من حياة المجتمع المحلى ذات صبغة اشتراكية ، كان أمرا خطابيا أكثر من أى شيء آخر . وبعد الانتخابات البلدية فى ليما فى عام ١٩٨٠ وجد هذا الأمل فى الحصول على ملكية خاصة تعبيرا سياسيا له فى آخر الأمر . وحيث إن مجلس المدينة كان معنيا بالحفاظ على شعبيته متطلعا لى إعادة انتخابه مرة ثانية ، وحيث إنه أدرك أن الناخبين فى المستوطنات غير الرسمية معذون بوجه خاص بأرضهم ، فقد قرر منحهم سندات تمليك بدلا من أن يحاول فرض المجتمع المثالى من أعلى .

وهكذا ، ففى مقابل ١٦ ألف سند تمليك تم إصدارها بين ١٩٦١ و ١٩٨٠ بعد سنّ المرسوم ١٣٥١٧ ، أصدر مجلس المدينة ٣٣ ألف سند تمليك خلال السنوات الست الأولى للحكومة الديمقراطية .

نحو نموذج دولة على نمط القطاع غير الرسمى

وجاءت المرحلة الثامنة عندما لجأت الدولة ، بعد أن ووجهت بعقم النظام القانونى ، إلى النظام المجاوز للقانون خاصة التعدى ، بغية وضع مشروع إسكانى .

وأدى تأخر إجراءات التقاضى بشأن الأرض التى كان يتعين نقل ملكيتها من وزارة الإسكان إلى مجلس المدينة فى النهاية ، إلى استياء السلطات المحلية ، وأقنعها بدفع عمليات التعدى على المضى قدما . بل إن محافظ المدينة نفسه ، ألفونسو بارانتيس ، الذى شعر بالإحباط بسبب بطء وطول الروتين الحكومى ، رفع الأمر قبل ذلك بشهرين إلى وزير

الإسكان آنذاك خافيير فيلاردى أسبيلاجا ، الذى اعترف ، بتصريح منه ، بأن التعدى على منطقة هوايكان كان هو الحل الوحيد نظرا لاستحالة التعجيل بالإجراءات الإدارية .

وإذا كان محافظ ووزير بكل ما لمنصبيهما من ثقل سياسى ، عجزا عن التعامل مع الإجراءات الرسمية الراسخة واضطرا إلى اللجوء إلى التعدى ، فإن هذه الحقيقة توضح بجلاء أن النظام القانونى عاجز عن توفير الإسكان للشعب . ولكن الموظفين العامين ، على عكس أصحاب الوضع غير الرسمى ، غير معتادين على النظام المجاوز للقانون الذى يحكم عمليات التعدى .

مقاضاة فاشلة للروابط والتعاونيات

اتسمت المرحلة التاسعة بالاعتراف القانونى بالمبيعات غير القانونية للأراضى كوسيلة ثانية غير رسمية للحصول على ملكية عقارية للسكنى .

فقد ازدهرت الروابط والتعاونيات منذ عام ١٩٧٥ . ذلك أن مبيعات الأراضى الزراعية التى تحولت بصورة غير قانونية إلى أراضٍ داخل إطار المدينة ، أدت إلى ظهور مئات من الأحياء الجديدة التى تضم آلاف البيوت . ففى أوائل عام ١٩٨٥ وحده ، استطاعت خمس وأربعون من الروابط والتعاونيات بيع ما يقرب من ستمائة ألف متر مربع من الأرض . وتحقيقا لهذا الغرض ، استخدمت الإعلان على نطاق واسع فى الأماكن العامة ووسائل الإعلام للحصول على أكبر عدد ممكن من الأعضاء . ونتيجة ذلك ، اكتسحت موجة الإسكان غير الرسمى وادى نهر ريماك حتى بلغت لورين جنوبا وشيلون شمالا .

وفى مثل هذه الظروف لم يكن ممكنا أن تستمر أنشطة الروابط والتعاونيات دون أن تلحظها أعين السلطات . وأدانت السلطات هذه الأنشطة فى حملة صحفية مكثفة ، وشرعت فى معاقبة المخالفين بتهمة تحويل الأراضى الزراعية إلى أراض داخل إطار المدينة دون إذن بذلك ، وفرضت غرامات ضخمة ، وألغت مكاتب بيع الأراضى بل واتخذت الإجراءات الجنائية ضد السماسرة غير الرسميين .

ورأت السلطات أن كل هذا لن يفعل شيئا إزاء البيوت التى بناها بالفعل الآلاف فوق الأراضى موضوع النزاع . وأدركت أن إزالة هذه البيوت وطرد شاغليها سيكونان عملا مقيتا على المستوى الشعبى وغير مقبول ماديا واجتماعيا وسياسيا . ولم يكن أمام السلطات من بديل غير العودة إلى الطريق الأيسر لإضفاء الصبغة القانونية ، وذلك خلال أقل من عام بعد شروعها فى حملتها . وإزاء الهزيمة ، قرر المجلس إجراء تعداد لحصر سكان المستوطنات بغية « إضفاء الصبغة القانونية على وضعها » .

وأخيرا ، أصدر الكونجرس فى يناير ١٩٨٥ ، قانونا يعترف ضمنا بالأشكال غير الرسمية للحصول على الأرض باعتبارها وسيلة للحصول على ملكية عقارية .

ومن بين كل مائة بيت مقام فى العاصمة ليما فى عام ١٩٨٥ ، كان ٦٩ منها يملكها أصحاب الوضع غير الرسمى ، و ٣١ فقط مملوكة ملكية رسمية .

المسيرة الطويلة نحو الملكية الخاصة

توضح عملية التطور التى نناقشها أن الناس قادرون على انتهاك نظام لا يقبلونه ، ليس لأن بإمكانهم العيش فى فوضى ، بل لأن بإمكانهم إقامة نظام مختلف يحترم الحد الأدنى من الحقوق الجوهرية .

وفى حالة الإسكان غير الرسمى ، تكون هذه الحقوق هى حقوق التملك العقارى . إن تاريخ المستوطنات غير الرسمية هو تاريخ صراع أصحاب الوضع غير الرسمى من أجل تملك أرض خاصة ، وكذلك تاريخ الهزيمة المطردة للنظام القانونى القائم .

وخلال الفترة بين ١٩٦١ و ١٩٨١ زادت المساكن المملوكة ملكية مستقلة فى ليما بنسبة ٣٧٥ فى المائة ، فى الوقت الذى انخفضت فيه المساكن المؤجرة بنسبة ٣٤ فى المائة . معنى هذا أن الناس هجروا مناطق الريف أو مساكن مدن الصفيح المؤجرة المقامة فى أحياء رسمية ، وذلك للعيش فى بيوتهم المملوكة ملكية خاصة لهم فى مستوطنات غير رسمية . وبذلك سعوا إلى إرساء الأساس المادى الجوهرى للمشاركة فى اقتصاد السوق الوليد الذى أنشأه الناس فى بيرو .

ونتيجة لذلك ، ففى مناطق العاصمة ليما التى تضم نسبة كبيرة من المستوطنات غير الرسمية ، نجد أن نسبة المساكن التى يشغلها مالكوها أكبر منها فى الأحياء الرسمية . مثال ذلك ، إن أكثر من ٩٩ فى المائة من البيوت يشغلها ملاكها فى فيللا ماريا ديل تريونفو ، وهى حى غير رسمى . وفى برينا ، حيث لا يوجد عمليا إسكان غير رسمى ، نجد ٢٨ فى المائة فقط من كل البيوت يشغلها مالكوها . ولقد جعل تطور الوضع غير الرسمى النسبة المئوية من مالكى المساكن من المقيمين ذوى الدخل المنخفض أكبر منها بين المقيمين من أصحاب الدخل المتوسط .

وأثبتت المستوطنات غير الرسمية أنها أفضل كثيرا من أحياء من الصفيح . وأدت إلى ظهور نظام من حقوق الملكية العقارية الخاصة المجاوزة للقانون ، والذى تطور فى بيئة تفتقر إلى آليات قانونية فعالة تعبر عن القيمة التى يوليها للأرض الناس من ذوى الأصل المتواضع .

وعلى الرغم من ذلك ، فإن النظام غير الرسمى ليس نظاما كاملا ولا مستصوبا . ذلك أن مدى الخيارات المتاحة محدود أمام أصحاب الوضع غير الرسمى عندما يقررون تملك أرض . فضلا عن أنه ينطوى على تبديد قدر هائل من الموارد بسبب التكاليف الباهظة التى تقتضيها عمليات التعدى ، أو المبيعات غير الرسمية للأراضى ، علاوة على الشكوك اللصيقة بالعمليات غير القانونية . وتنقص حقوق الملكية المكتسبة نتيجة نوع من الفصل العنصرى القانونى . ومثل هذا النظام هو نظام غير مستقر لأنه لا يحمى أصحاب الوضع غير الرسمى ، إذا ما حاول آخرون التعدى على أرضهم . ولا ريب فى أن عدم وجود نظام قانونى للملكية العقارية الفعالة أمر يلحق الضرر بالجميع .

وكما سنرى فى الفصول التالية ، فإن هذه القسمات شائعة فى كل ما هو غير رسمى . إننا نعيش فى مجتمع باهظ التكلفة ، لا تتيسر فيه الفرص التى يهيئها القانون لجميع أبناء بيرو .

▪ الفصل الثالث ▪

التجارة غير الرسمية

مع امتلاء المدينة بالناس ، والاستيلاء تدريجيا على المساحات الفضاء فيها لأغراض الإسكان غير الرسمى ، بدأت أنشطة اقتصادية أخرى تأخذ مسارا مماثلا فى تطورها . وكانت التجارة هى أحد هذه الأنشطة وبدأت تجرى على نطاق واسع خارج قوانين الدولة ، بل فى تحد لهذه القوانين الموضوعة لتنظيمها . وكان هذا إيذانا بميلاد التجارة غير الرسمية ، التى تجرى أساسا فى الشوارع - حيث تعرف « بالبيع المتجول » - وفى الأسواق التى يبنيها الباعة المتجولون لإخلاء الشوارع .

وبدأ البيع فى الشوارع عندما شرع الناس فى غزو الطرق العامة ، حيث استخدامها متاح لكل من شاء ، لبيع السلع والخدمات ولعقد صفقات تجارية - دون الحصول على ترخيص بذلك ، ودون تقديم إيصالات ، أو دفع ضرائب . واستفاد بعض من هذه التجارة من إعفاء قانونى يمنح مقابل دفع رسوم أو « مكوس » ، تكفل تسامح السلطات البلدية .

ومن ناحية أخرى ، بدأت الأسواق غير الرسمية عندما سعى الباعة العاملون بالفعل فى الشوارع ، إلى وضع حد لحالة عدم الأمان التى يعملون فيها ، وشرعوا فى بناء أسواقهم الخاصة دون الامتثال لأحكام القانون المنظم للأراضى التى يجرى التعدى عليها أو المنظم للأراضى التى يجرى تنميتها عمرانيا بصورة قانونية . وشرع البعض الآخر فى إقامة

مشروعات أعمال رسمية تحقيقا لهذا الغرض ، أو أصبحوا عملاء لها ، ولكن الأسواق فى كلتا الحالتين ، أقيمت دون الإذعان للوائح الدولة .

وعندما بدأ معهد الحرية والديمقراطية فى إجراء بحوثه عن البيع فى الشوارع ، لم يجد أحدا لديه فكرة واضحة عن عدد هؤلاء الباعة فى العاصمة ليما . وكان معهد الإحصاء القومى قد سبق أن أجرى تعدادا فى عام ١٩٧٦ انتهى إلى أن هناك ٥٨٢٨٤ بائعا متجولا فى أحياء العاصمة الرئيسية البالغ عددها تسعة وعشرين ، وأى تقدير مستقبلى لهذه الأرقام فى ضوء الوضع القائم بعد ذلك بعقد من الزمن ، سيكون غير دقيق بدرجة عالية . إذ كان الاعتقاد الشائع أن هناك ما بين مائتى ألف وثلاثمائة ألف بائع ، وهو رقم تصل به السلطات المسئولة ، بما فى ذلك ألفونسو بارانتيس محافظ العاصمة ، إلى أربعمائة أو خمسمائة ألف بائع متجول .

وأقنع هذا التباين فى التقديرات المعهد بأن يجمع إحصائياته بنفسه . وفى يناير ١٩٨٥ أجرى مسحا للباعة المتجولين فى المنطقة التى شملها إحصاء المعهد القومى للإحصاء فى عام ١٩٧٦ ووجد أن هناك ٨٤٣٢٧ بائعا متجولا فى المدينة . وبعد عام ، أى فى يناير ١٩٨٦ كرر معهد الحرية والديمقراطية المحاولة وانتهى إلى أن هناك ٩١٤٥٥ بائعا متجولا . وهكذا ، فبينما كان متوسط الزيادة السنوية ٤,٦ فى المائة فيما بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٨٥ ، ارتفع ارتفاعا كبيرا إذ بلغ ٨,٥ فى المائة فى عام ١٩٨٥ .

وأوضح المسح زيادة على هذا ، أن الغالبية العظمى من الباعة المتجولين يمارسون نشاطهم فى الأحياء الفقيرة . إذ يعمل ٨٠ فى المائة من مجموع الباعة المتجولين فى المدينة ، فى خمس عشرة منطقة ينظر إليها باعتبارها أحياء أصحاب الدخول المنخفضة .

وأوضح المسح أيضا أن ٩١٤٥٥ بائعا متجولا يشغلون فقط ٧٩٠٢٠ « نصبة » أو « فرشة » ، وهى الأماكن التى يشغلونها ببضاعتهم فينادون عليها فى الطرق العامة ، مما يعنى أنه ، وإن كان الباعة المتجولون يعملون عادة لحسابهم الخاص ، إلا أن معظمهم يعمل بالمشاركة مع آخرين أو يعمل لديهم كموظفين بموجب نظام علاقات غير رسمى هو الآخر .

وأوضح المسح أخيرا أن ٩٠ فى المائة من الباعة المتجولين يندرجون ضمن المجموعة العمرية التى تعرف تقليديا بالمجموعة السكانية النشيطة اقتصاديا ، وأن ٥٤ فى المائة منهم من النساء .

وأوضحت جميع هذه الإحصاءات ، مثلما هو الحال بالنسبة إلى المستوطنين غير الرسميين ، أن مساهمة الباعة المتجولين فى اقتصاد البلاد كبيرة . وحسب تقديرات معهد

الحرية والديمقراطية ، فإن حوالى ٢٩٤ ٠٠٠ نسمة يعتمدون بصورة مباشرة على هذه التجارة ، سواء كباعة أو أقارب يعولهم الباعة . وهناك ٢٠ ٠٠٠ نسمة آخرون يعتمدون بصورة غير مباشرة على هذه التجارة ، إذ يعملون كمستخدمين لدى من يزودون الباعة المتجولين بالسلع . وهكذا ففى مقابل كل أربعة بائعين فى شوارع المدينة ، هناك وظيفة إضافية بين الموردين . وبلغ إجمالى المعتمدين على البيع فى الشوارع حوالى ٣١٤ ٠٠٠ نسمة .

وحسب عينة تم الحصول عليها خلال عملية المسح فى عام ١٩٨٥ ، فإن إجمالى المبيعات كبير : ٦,٢ مليون دولار فى الأسبوع أو حوالى ٣٢٢,٢ مليون دولار تقريبا فى السنة . ويبلغ إجمالى المبيعات الشهرية لكل نصبة أو فرشة ما بين ٤٣١ دولارا كحد أقصى لمبيعات المواد الغذائية ، و ١٥٥ دولارا كحد أدنى لتقديم الخدمات .

وإجمالى المبيعات هذا من شأنه أن يوفر للباعة المتجولين دخلا كبيرا . إذ أن البائع يحصل على ربح صاف ١٨,٣ دولار من كل ١٠٠ دولار مبيعات . ويتباين الدخل الصافى بتباين نوع العمل التجارى – من ٧٤ دولارا شهريا لمبيعات الكماليات الشخصية إلى ٤٨ دولارا للخدمات . وبذا يصبح صافى دخل الفرد من البيع فى الشوارع ٥٨ دولارا شهريا ، وهو ما يزيد على الحد الأدنى للأجر القانونى فى نفس الوقت الذى حصلنا فيه على العينة بنسبة ٣٨ فى المائة .

وكان عدد الأسواق غير الرسمية غير واضح عندما بدأ معهد الحرية والديمقراطية بحوثه . وذلك أن الباحثين الرسميين تجاهلوها ببساطة ولم تكن ثمة محددات يبدأ التقدير على هديها . غير أن الباعة المتجولين الذين أجريت لقاءات معهم أكدوا وجود وأهمية « مشروعاتهم » ، وسردوا أسماء « كثير » من الأسواق التى أقامها زملاؤهم على مرّ السنين السابقة . وبدا من الأهمية بمكان معرفة كيف قامت مثل هذه الأسواق والنسبة التى تمثلها من التجارة غير الرسمية . ووصولا إلى هذا الهدف أجرى معهد الحرية والديمقراطية بحثا ميدانيا شاملا موازيا لعملية المسح التى جرت فى عام ١٩٨٥ . ووجد الباحثون أن هناك ٢٧٤ سوقا غير رسمية فى العاصمة ، مقابل ٥٧ سوقا أقامتها الدولة . وإذا ما اعتمدنا على هذين الرقمين وحدهما ، فإن هذا يعنى أن ٨٣ فى المائة من الأسواق القائمة فى العاصمة ، هى أسواق غير قانونية(١) .

والأسواق غير القانونية ، شأنها شأن الباعة المتجولين ، أكثر عددا فى المستوطنات

---

(١) يوجد فى ليما أيضا عدد غير محدد من مراكز شراء البضائع تم بناؤها رسميا بواسطة القطاع الخاص لكنها تضم عددا غير محدد من الباعة المتجولين السابقين .

غير الرسمية منها فى المناطق السكانية : إذ نجد ٥٩ فى المائة من هذه الأسواق فى تسع مناطق بها أعلى نسبة من الإسكان غير الرسمى . وتزيد هذه النسبة لتصل إلى ٦٤ فى المائة إذا أخذنا فى الحسبان عدد الأكشاك المقامة داخل الأسواق .

وبعد ذلك بدأ باحثو المعهد فى تقييم هذه الأسواق ، التى يمولها أساسا الباعة المتجولون رغبة منهم فى الابتعاد عن الشوارع . وأجرى المعهد بعد ذلك مزيدا من البحث التفصيلى ، غير أن الإحصاءات التى توافرت شملت فقط ٢٣٩ سوقا منها . وتبين أن هناك ٣٨٨٩٧ نسمة يعملون على أكشاك فى هذه الأسواق .

ومعنى هذا أن الباعة المتجولين السابقين الذين انتقلوا من الشوارع الآن يمثلون بدورهم عددا كبيرا . ويقدر معهد الحرية والديمقراطية أن ١٢٥٠٠٠ نسمة يعتمدون بصورة مباشرة على هذا النمط الثانى من التجار غير الرسميين . وإجمالا ، هناك ٤٣٩٠٠٠ نسمة يعتمدون على التجارة غير الرسمية سواء كانت تتم فى الشوارع أو فى الأسواق .

وحيث إن حجم التجارة غير الرسمية كبير إلى هذا الحد ، وحيث إننا نجد الباعة المتجولين وأسواقهم فى جميع مناطق ليما تقريبا ، فإن هذا يعنى أن التجارة الرسمية قد انحط شأنها أولا ، وأن التجارة غير الرسمية قد استجمعت قواها إلى أن أضحت النظام القادر على دعم كل هذا التطور .

وسوف نحاول فى الصفحات التالية أن نوضح كيف حدث هذا . وسوف نبحث أولا مختلف أنماط التجارة غير الرسمية ، والظواهر التى نجمت عنها ، محاولين تحديد هوية النظام السائد للمعايير المجاوزة للقانون ومنطق عمله . ثم نعقب على هذا بشرح كيفية تطور هذا النشاط ، بهذا التقدم المطرد للوضع غير الرسمى . وأخيرا سندرس المسيرة الطويلة للباعة المتجولين صوب المشروع الخاص والملكية الخاصة على نحو ما عبروا عنها فى تطلعهم لبناء أسواقهم الخاصة .

أنمـاط التجارة غير الرسمية

على الرغم من أن التجارة غير الرسمية تنقسم إلى فئتين محددتين بوضوح تام - البيع فى الشوارع والأسواق غير الرسمية - فإنهما ليستا نشاطين منفصلين عن بعضهما بصورة صارمة ، بل هما على الأصح مرحلتان مختلفتان فى عملية واحدة . ذلك أن من يبدأون باعة متجولين لا يفعلون ذلك وفى ذهنهم البقاء فى الشوارع إلى الأبد ، بل يكون فى نيتهم الانتقال يوما ما إلى الأسواق بعيدا عن الطرق العامة بغية القيام بأنشطتهم فى ظروف أفضل . وكل التجار العاملين اليوم فى الأسواق بدأوا بالعمل فى الشوارع يوما ما .

البيع عن طريق التجول فى الشوارع

ينظر تقليديا إلى البيع عن طريق التجول فى الشوارع باعتباره جماع التجارة غير الرسمية ، غير أنه ليس سوى شكل واحد فقط من أشكال التجارة غير الرسمية فى الطرق العامة . بيد أنه ربما كان لا يزال يمثل المظهر الأوضح للمشكلة ، أى تطوير الأنشطة التجارية على هامش القانون .

وعبارة « البيع عن طريق التجول فى الشوارع » تذكرنا بنوعين محددين من النشاط : نشاط التاجر الذى يطوف فى أنحاء المدينة عارضا سلعه أو خدماته وليس له مكان محدد يمارس فيه نشاطه ؛ ونشاط التاجر الذى يبيع بضاعته أو يقدم خدماته من موقع ثابت على الطريق العام .

ومن ثم لنا أن نتحدث عن نوعين من البيع فى الشوارع : البيع عن طريق التجول ، والبيع من موقع ثابت على الطريق العام . والنوعان بوجه عام مرحلتان للبيع فى الشوارع يمر بهما التجار عند ممارستهم لعملهم بقدر أكبر من الأمان .

البيع عن طريق التجول

البيع عن طريق التجول يقوم به أناس يشترون كميات صغيرة من الحلى والأشياء الرقيقة أو الأغذية التى لا تفسد ويطوفون فى الشوارع فى محاولة لبيعها للمارة عبورا . وليس لهم موقع ثابت ، ويمارسون عملهم على نطاق صغير تماما . ويتوقف دخلهم كلية على مهارتهم فى التجوال بحثا عن زبائن ، نظرا لأن من المستبعد أن يبحث زبائنهم عنهم . وهم ليسوا منظمين لأن كلا منهم يعمل لحسابه الخاص وليس له موقع خاص يدافع عنه . ولا يملكون رأس مال مادى كبير ، ولا سبيل أمامهم للحصول على الائتمان ، ونتيجة لذلك يتعين عليهم أن يمولوا أنفسهم بأنفسهم ويتعاملوا نقدا .

وعندما يبدأ هؤلاء الباعة المتجولون عملهم فإنهم لا يقصرون نشاطهم على تقديم خدمة ما ، بل يستثمرون رأسمالهم البشرى . إذ بينما هم يطوفون فى الطرقات هنا وهناك بحثا عن زبائن ، يعمدون إلى ملاحظة أى السلع أكثر رواجا . ويرون باعة آخرين ، أكثر نجاحا ، يعرضون بضاعتهم من فوق عربات يد فى مكان واحد كل يوم . ويقدم لهم موردون عديدون السلع بأسعار مختلفة وشروط متباينة . ويتعلمون على يد أصدقاء أو أقارب أكثر خبرة ، ويتبادلون الخبرات مع الآخرين الذين بدأوا طريقهم توا كباعة متجولين . وإذ يفعلون ذلك يكتشفون أن الطريق هو المدرسة التى يتعلم عن طريقها المرء أى السلع هى المطلوبة وقيمة هذا الطلب .

وبمرور الوقت ومع اكتساب المزيد من الخبرة والدراية يبدأ الباعة المتجولون فى تحديد طرق معينة لمسارهم اليومى . وفى الوقت ذاته يتوقفون عن حمل بضاعتهم بأيديهم أو يكفون عن استعمال الخرج أو الأوعية التى يعبئون فيها بضاعتهم ، ويبدلون هذا بعربة يد مما يجعلهم أكثر مرونة وأقدر على الحركة . وهذه وسيلة أكثر كفاءة للتخزين وتوسيع نطاق عملهم .

وعن طريق تكرار نفس دورة المبيعات مرات ومرات ، يبدأ الباعة فى تحديد زبائنهم والتعرف عليهم وعلى الباعة الآخرين الذين يمارسون نشاطهم قرب دائرتهم . وهذه العملية التدريجية فى تحديد الزبائن تخلق شهرة يكسب بفضلها البائع ثقة زبائنه وثقة الموردين أيضا .

البيع من موقع ثابت على قارعة الطريق العام

عندما يتوقف البائع المتجول عن البيع عن طريق التطواف فإنه يحدد موقعا يختاره ليدير عمله منه . وهنا تقع عملية تعدٍ على موقع فى الشارع .

وتبين لمعهد الحرية والديمقراطية أن البائعين المتجولين ، شأنهم شأن المستوطنين غير الرسميين ، لا يتعدون على الشوارع بصورة اعتباطية أو عشوائية ولكن بعد حسابات اقتصادية معقدة .

وأول شيء يفعله البائع عند محاولته التعدى على موقع ثابت فى الطريق العام هو أن يقدر قيمة الموقع . ويستلزم هذا تقدير عدد الزبائن الذين من المحتمل أن يترددوا على النصبة أو الفرشة يوميا ، لأن ذلك سيحدد ما إذا كان يمكن تشغيل الموقع بصورة اقتصادية أم لا . ويعكس التقييم أيضا احتمالات تفضيل الزبائن الشراء من موقعه دون موقع آخر .

ويقيِّم البائع كذلك عددا من العوامل الأخرى مثل مقاومة بعض الباعة الآخرين المستقرين بالفعل فى ذلك الموقع . أو السكان المقيمين الذين قد يضارون من نشاطه الجديد والسلطات . وبالمثل يقيِّم البائع إمكانية الاتفاق مع آخرين يمارسون نشاطهم أيضا فى نفس الشارع ، خاصة من يتولون تشغيل وسائل النقل والمواصلات نظرا لأن أعدادا غفيرة من الناس تتجمع عند تقاطعات الطرق المشتركة وأيضا عند مواقع بداية ونهاية المسارات . ويعرض الباعة المتجولون استعدادهم للاهتمام بركابهم أثناء انتظارهم ، بل وأن يوفروا للقائمين على تشغيل وسائل النقل خدمات أخرى مثل إعداد الأطعمة . وما إن تتم للبائع عملية التعدى على الموقع وإقامة النصبة الخاصة به حتى يصبح بإمكانه تطوير هذه الاتفاقات لتصبح تحالف مصالح قوى عندما يتعين التعامل مع السلطة المسئولة أو مع من أضيروا من قاطنى الناحية . وحدث هذا فى أكثر من مناسبة .

التعدى على الشوارع : عند التعدى على شارع فإن البائع يقوم بذلك وحده بصفة عامة . علاوة على هذا ، فإن عملية التعدى لا تتم مرة واحدة بل شيئا فشيئا ، كأنما يجرى اختبار الحسابات الأولية والنتائج المحتملة . ومن ثم فإننا لا نجد هنا عقد التعدى الذى وجده معهد الحرية والديمقراطية عند إنشاء المستوطنات غير الرسمية . ولكن بدلا من هذا يبرم باعة الحى اتفاقات مشاركة بعد أن تتم عملية التعدى على الشوارع ، وذلك من أجل إقامة تنظيمات غير رسمية للدفاع عن أنفسهم أو للنهوض بتشييد سوق يمكن أن ينتقلوا إليها . وعلى الرغم من أن التاجر غير الرسمى لا يزال بائعا متجولا إلا أنه يتوقف الآن عن التطواف ، ويصبح له موقع ثابت على الطريق العام . وعلى الرغم من أن مؤسسته – وهى بوجه عام عربة يد – ذات عجلات ، إلا أن البائع يكف عن التجول من أجل البيع . وبدلا من هذا تفيده العجلات فقط فى نقل البضاعة إلى مخزن آمن فى نهاية اليوم .

والبائع الفرد الذى يشغل موقعا دائما محاط حتما بباعة آخرين . وإذا كان الموقع جديدا فإن مدى نجاح البائع الأصلى هو الذى يحدد ما إذا كان آخرون سيتبعون خطاه ويتخذون مواقع لهم بجواره . وإذا كان الموقع ، من ناحية أخرى ، مشغولا مسبقا واحتله بائعون آخرون ، فإن أى وافد جديد من شأنه أن يعزز وجودهم . وعلى أية حال ، ففى كلتا الحالتين يجرى تجميع الحشد الحاسم اللازم لتحديد الموقع . ويدرك البائعون أن الأمان والنظافة وجودة السلع المتاحة وتنوعها ، وحجم الزبائن ، كل هذا يؤثر على تدفق المشترين وأن لهم مصلحة مشتركة فى زيادة هذا التدفق إلى أقصى حد .

الحقوق الخاصة للملكية : عندما لاحظ معهد الحرية والديمقراطية البيع من أماكن ثابتة على الطرق العامة ، خاصة القواعد الثابتة ، تبين له ، وجود نظام مجاوز للقانون ينظم ويحكم الأنشطة غير الرسمية موضوع البحث ، مثلما هو الحال فى المستوطنات غير الرسمية . فثمة علاقة خاصة بين البائع والموقع الذى يشغله ، تتمثل فى استمرار الموقع هو هو بحيث يمارس البائع إزاءه قدرا من حقوق الملكية . وهذه العلاقة لا يقابلها حق معادل فى النظام القانونى الرسمى لأنها تتعلق بقطعة أرض فى الطريق المباح للاستخدام العام ، وإنما تمثل بدلا من ذلك علاقة غير رسمية أطلقنا عليها عبارة « حق الملكية الخاص » .

وعندما يقيم البائع لنفسه حقا على هذا الموقع فإنه يستطيع بذلك أن يحقق لنفسه سمعة تجارية بين المشترين والموردين على نحو أيسر كثيرا مما لو بقى بائعا متجولا . وهذه الشهرة المتزايدة تيسر كذلك الاقتراض ، وهو غالبا اقتراض غير رسمى ، ومن ثم يمكن للبائع أن يزيد من اقتصاديات نشاطه التجارى بدرجة أكبر(٢) .

---

(٢) رغم أن هذا مفهوم مجاوز للقانون ، فإن الموقع الثابت للبائع مقبول أيضا من قبل كثير من التجار الرسميين فى معاملاتهم فيما بينهم .

بيد أن حق الملكية الخاصة ليس حقا كاملا ، لأنه عابر ومجاوز للقانون . ونتيجة لذلك ، فإن خطر الطرد يظل سيفا مسلطا على رقاب الباعة المتجولين ، خاصة أثناء اختناقات المرور أو زيادة ضغط المقيمين بالمنطقة . وإذا تحدثنا بصورة عملية نقول إن هذا من شأنه أن يستبعد أى استثمار طويل الأجل لتحسين الموقع .

كما تتراءى أوجه قصور حق الملكية الخاص فى الوسائل التى يتبعها الباعة ليكون حق استخدام المواقع القائمة على الطريق العام أو حق بيعها مقصورا عليهم دون سواهم . ويأتى حق الاستخدام الحصرى للنصبة نتيجة عملية طويلة من الإشغال المستمر لنفس المكان . ومع تزايد عدد الباعة الذين يستقرون فى أماكنهم ، يتدعم هذا الحق الخالص بفضل روابط الجوار والمصالح المشتركة . وعلى أية حال ، فإن هذا الحق الحصرى ينبغى كسبه بالبقاء فى الموقع .

وعلى الرغم من أن حق الاستخدام الحصرى ينبغى اكتسابه نتيجة البقاء فى المكان إلا أنه غالبا ما يكون محدودا بفضل نظام للورديات حيث نجد أن كل نصبة أو فرشة يمكن أن يستخدمها باعة مختلفون على مدار يوم العمل . إذ من المعتاد ، على سبيل المثال ، أن نرى النصبة يشغلها بائع طعام الإفطار فى ساعات الصباح الباكر ، ثم يفسح مكانه حوالى الساعة التاسعة أو العاشرة صباحا ، ليشغله بائع العصائر ، الذى يفسح مكانه بدوره فى منتصف النهار لبائع طعام الغداء ، الذى يعقبه ، بعد الساعة الرابعة عصرا ، بائع الأعشاب الدوائية ، والذى يفسح مكانه بعد ذلك لبائع الأطعمة الصينية الذى يبقى فى مكانه حتى نهاية اليوم .

ويحد أيضا من القدرة على بيع « نصبة » ما ، قصور حقوق الملكية الخاصة . والمشكلة الأساسية هى افتقاد أى ضمان لبيع مساحة من أرض تدخل فى طريق عام إلى بائع متجول آخر . فالمسألة بدقة هى أن الشارع مملوك للمجتمع الذى لن يتنازل عنه أبدا . وواقع الحال أن الصفقة إنما تتعلق هنا بحق استغلال المكان اقتصاديا . ونتيجة لذلك فإن تأمين الصفقة يستلزم ما هو أكثر من مجرد وثيقة مكتوبة : إذ لابد للطرف المعنى أن يحصل على اعتراف الباعة الآخرين الذين يشغلون النصبة . ووجد معهد الحرية والديمقراطية أنه لتحقيق ذلك يتعين على الشخص الذى يبيع « نصبته » أن يقدم المشترى إلى البائعين الآخرين للتعرف عليه باعتباره قريبا أو صديقا أو شخصا ما من نفس المنطقة .

وتسهم منظمات الباعة فى دعم هذه العملية ، نظرا لأن اعتراف الباعة ببعضهم البعض هو بديل العضوية بالمنظمة ، كما يكون بمرور الوقت بديلا عن دفع الرسوم أو الانضمام إلى الاتفاقات الخاصة بها .

هذه الإجراءات فى مجموعها تؤلف النظام المجاوز للقانون الذى ييسر للباعة المتجولين

تعويض افتقارهم إلى حقوق الملكية القانونية . وأراد معهد الحرية والديمقراطية أن يختبر القيمة التجارية لهذه الحقوق على الطرق العامة ، ولهذا عمد إلى تقييم عينة صغيرة من أهم مواقع الباعة وذلك فى يناير ١٩٨٥ . وتبين فى ضوء هذه العينة أن متوسط سعر المتر المربع من حق الملكية الخاص على أرض الطريق العام هو ١٦٤ دولارا . معنى هذا أن « نصبة » متوسطة مساحتها ٤,٣ متر مربع تباع فى المتوسط بمبلغ ٧٠٥ دولارات . ووجد باحثو المعهد أن بعض « النصبات » الموجودة بالقرب من بلازا دوس دومايو ، وهى منطقة يكثر التردد عليها لوقوعها على مفترق عدة طرق للحافلات ، والتى تقدر مساحة الواحدة منها بثلاثة أمتار مربعة كانت تباع مقابل ١٠٠٠ دولار « للنصبة » الواحدة .

هذه العمليات لا يمكن إلا أن ترتكز على النظام المجاوز للقانون فقط والذى طوره البائعون أنفسهم . بيد أن هذا النظام ، الذى يمثل انتهاكا سافرا للنظام القانونى الرسمى ، لا يجعل نشاط الباعة آمنا على نحو ما ينبغى أن يكون عليه . والنتيجة هى أن يحاول الباعة الحصول على نوع من الاعتراف الإضافى بحقوقهم الخاصة فى الملكية من السلطات . وأهم طريقة لتحقيق ذلك هى دفع « ضريبة رسوم » للسلطات البلدية(٣) . ففى عام ١٩٨٥ فرضت كل مناطق ليما هذه الضريبة ، على أن يكون مفهوما أنها لا تعطى أى حق إزاء الطرق الرئيسية والفرعية المشغولة ، وإنما هى فقط مجرد إذن بممارسة التجارة على أرصفة هذه الطرق وفق حدود اختصاصات البلديات . بيد أنها جاءت بنتيجة عكسية تماما نظرا لأن الباعة يحصلون على عنصر قيم إلى أقصى حد من عناصر أمن واستقرار حقوقهم الخاصة فى الملكية .

والسلطات المسئولة معنية تماما بضريبة الرسوم ، لأن باعة الطرق يدفعون أكثر من التجار الرسميين مقابل كل متر مربع .

وهكذا فإن إيراد ضريبة الرسوم ليس قليل الشأن ، بالنسبة للسلطات البلدية ، بل ويعتبر بالفعل ، كما أوضحت حسابات معهد الحرية والديمقراطية ، أحد مصادر دخلها الأساسية . وإجمالا ، زادت الإيرادات فى عام ١٩٨٤ بنسبة ٧٠ فى المائة عن الإيرادات المحصلة من التجار الرسميين للمجلس المحلى نظير تصاريح التشغيل ، ووصلت إلى ٢٩ فى المائة من إجمالى عوائد ضرائب الملكية المتحصلة من التجار ورجال الصناعة والممولين وملاك العقارات الرسميين .

---

(٣) كانت الرسوم هى ضرائب لها أصل فرنسى فرضت على السلع الاستهلاكية فى العصور الوسطى . والإشارة الأولى لها فى قوانين جمهورية بيرو نجدها فى قانون البلديات الصادر فى ١٨٩٢ ، ولكن لا أحد يعرف كيف تطورت من ضريبة على البقر والأغنام والماعز إلى ضريبة مفروضة على الباعة المتجولين لشغل الطرق العامة لأغراض تجارية .

وتبين هذه النتائج أمرين : أن ضريبة الرسوم ليست مهمة فقط كآلية لتدعيم حقوق الملكية الخاصة ، وإنما لأن الإيراد المتحصل منها يساعد فى تفسير السبب فى أن سلطات البلدية التى أفقرها تركز الإيرادات فى أيدى الحكومة المركزية ، قد استسلمت أمام تقدم التجارة غير الرسمية .

منظمات الدفاع عن النفس : وعندما يبدأ الباعة المتجولون فى إدراك أنهم أقاموا منصات بيع ذات قيمة اقتصادية ، تتزايد حوافزهم لتنظيم حمايتها ، ما دامت حقوقهم الخاصة فى الملكية لا توفر لهم الضمان الكافى .

ولهذا يشكلون منظمات للدفاع عن النفس تتسم بالديمقراطية فى حقيقتها ، هدفها الأساسى هو حماية الموقع الذى يشغلونه من أى تعديات جديدة ، ومن أى مقاومة يبديها المقيمون الذين أضيروا بسبب نشاطهم ، كما تحميهم من قمع السلطات لهم . وهم على استعداد لاستخدام القوة عند الاقتضاء ، غير أنه توافرت لديهم القدرة على تفويت أى مواجهة عن طريق التفاوض سياسيا .

وتحفز حقيقة أن « النصبة » لها بالفعل قيمة اقتصادية ، المنظمات أيضا على العمل من أجل حفظ النظام واتخاذ خطوات للارتفاع بمستوى النظافة ، ومن ثم تعزيز شهرة المكان باعتباره موقعا يمكن الثقة فى جودة ما يقدمه من سلع وخدمات . وأرسى البعض قواعد لتسوية المنازعات بين التجار غير الرسميين ، ولترتيب نظام الورديات أو الإشراف عليه بما يسمح بالمزيد من تنوع النشاط الذى تستخدم فيه « النصبات » .

وبمرور الوقت ، ومع إيلاء سلطات الدولة اهتماما أكبر للمشكلة ، ودخولها فى مفاوضات ، ومشاركتها فى اختيار زعماء جدد للمنظمة ، عمدت هذه المنظمات إلى توسيع نطاق وظائفها . وحاولت تعبئة الباعة المتجولين بغية إظهار قدرتهم على المساندة السياسية ، ونظمت حملات نظافة مكثفة إرضاء لسلسلة متعاقبة من المحافظين ، وشاركت فى الأسواق وانضمت إلى الحركات أو الأحزاب السياسية .

بيد أن أكثر منظمات الدفاع عن النفس هذه تطورا كان تلاحمها الداخلى قليلا . إذ تبين لمعهد الحرية والديمقراطية أن مدى مشاركة الباعة فى هذه المنظمات يتناسب بصورة مباشرة مع الأخطار التى تتهدد حقوقهم الخاصة فى الملكية ، ولهذا فإنهم يؤثرون المنافع التى يمكنهم تحقيقها بصورة فردية على المنافع الجماعية التى تتحقق بفضل التنظيم .

الأسواق غير الرسمية

يجرى الطراز الثانى من التجارة غير الرسمية من أسواق أقامها البائعون بأنفسهم

أو أقيمت لهم بطريقة غير رسمية وذلك لإخلاء الطرق . ويسعى الباعة أساسا إلى ترك الطرق العامة بسبب قيودها اللصيقة بها . والاستثمار طويل الأجل لتحسين ملكيتهم ليس أمرا رشيدا .

ولهذا نجد لدى الباعة المتجولين حافزا قويا جدا لإخلاء الطرق وإبدال عربات اليد بسوق واحدة فى محاولة لتعزيز « حقوقهم الخاصة فى الملكية » « بحقوق ملكية » أكثر ضمانا .

الأسـواق وأرض الأسـواق الموسمية

ومع اطراد بحث معهد الحرية والديمقراطية تبين أن فى ليما العاصمة ٢٧٤ سوقا غير رسمية ، ٦٣ فى المائة منها شيدها البائعون المتجولون بأنفسهم عن طريق تنظيماتهم ، بينما ٢٨ فى المائة منها شيدها أصحاب أعمال رسميون بموجب عقد مع أصحاب وضع غير رسمى أو لبيعها لهم . وليست لدينا معلومات عن الباقى ، ونسبته ٩ فى المائة . وهذه الأسواق بوجه عام هى منشآت أقيمت بعيدا عن الطريق العام ، واستخدمت فى تشييدها مواد بناء مناسبة ، وتم تجهيزها بمخازن التبريد الضرورية ، ومخازن الجملة والأكشاك الفردية والصرف الصحى .

والأسواق غير الرسمية تخدم ، بهذا ، المناطق الأقل ثراء ، لأن أكثر من نصف الأسواق المقامة حاليا – ١٥٢ سوقا على وجه الدقة – موجود فى المستوطنات غير الرسمية .

وحاولت الدولة أيضا التدخل – دون نجاح – فى هذه العملية من خلال أجهزة الحكم المركزى أو البلديات . ولم تستطع أن تقيم سوى ٥٧ سوقا رسمية فقط ، أى سوقا واحدة مقابل كل خمس أسواق أقامها أصحاب الوضع غير الرسمى . ويبدو الفارق أكبر من ذلك إذا اقتصر البحث فقط على الأعوام العشرين من ١٩٦٥ إلى ١٩٨٥ : ففى مقابل كل سوق أقامتها الدولة نجد ١٢ سوقا بناها أصحاب الوضع غير الرسمى .

وفى ضوء نجاح الدولة المحدود فى إقامة الأسواق ، شرعت حكومات البلديات فى تطوير الأراضى التى تقام بها الأسواق الموسمية فى عام ١٩٨١ بغرض إعادة توطين الباعة بها وإخلاء الطريق العام . وأراضى الأسواق الموسمية هذه ، لا تشتمل على مبان مجهزة تجهيزا مناسبا ، بل تضم أكشاكا صغيرة غير ثابتة مصنوعة من الخشب والحصر ومقامة فى الطريق فعلا . وعلاوة على هذا ، فقد حاولت الدولة التدخل بصورة مباشرة فى أنشطة التجار العاملين فى هذه الأسواق من خلال عدد من القيود التى فرضتها على استخدام الأكشاك ونقل ملكيتها . غير أن هذه الصفقات تجرى من وراء ظهر السلطات .

وإذا قارنا بين قيمة الأسواق غير الرسمية وبين الاستثمارات فى مجال السوق الموسمية ، نجد أن الأسواق غير الرسمية أفضل كثيرا : فقد تم استثمار ٤٠,٩ مليون دولار فى مرافق الأسواق غير الرسمية ، بينما استثمرت أجهزة الحكم المحلى فى الأسواق الموسمية ما قيمته ٨٥٠٠٠ دولار فحسب . ويظل الفارق بين الاثنين هائلا ، حتى لو أضفنا مبلغ ٤٠٥٠٠٠ دولار سهم بها الباعة لتحسين أكشاك السوق الموسمية .

منظمات الترويج

مثلما تطورت التجارة غير الرسمية البعيدة عن الطريق العام ، كذلك تطورت أشكال أخرى من منظمات الباعة التى تكرس جهدها الآن لدعم وتطوير مصالحهم أكثر مما تكرسه للدفاع عن حقوقهم . ولتحقيق ذلك سيعمد فريق من المنظمات على مستوى التجمع السكنى أو الحى إلى تشكيل رابطة أو تعاونية لجمع الأموال اللازمة لبناء سوق . ولهذه الروابط دور مالى وإدارى واضح المعالم ، يكون مفتقدا عندما يكون الشاغل الأول هو حماية الأعضاء من السلطات أو التفاوض معها . والحياة المؤسسية لهذه الروابط ، أكثر ثباتا واطرادا من منظمات الدفاع عن النفس ، إذ تحافظ على البنية الديمقراطية فضلا عن أن عضويتها أكبر عددا .

ومنظمات الترويج مخصصة فقط للترويج لبناء الأسواق ولا تتدخل فى النشاط التجارى الفعلى لأى عضو . وتنزع هذه لمنظمات إلى الصيغة التعاونية ، مثلما هو الحال فى المستوطنات غير الرسمية . وسبب ذلك أن الدولة والسياسيين بصفة عامة ، منذ الستينيات ، وبصفة خاصة فى عهد الحكومة الدورية للقوات المسلحة (١٩٦٨ - ١٩٨٠) ، قد عاملا التعاونيات معاملة خاصة ، ولهذا ، استخدم أصحاب الوضع غير الرسمى هذا الهيكل ليتخفوا وراءه ويحموا أنفسهم من السلطات .

ولكن منظمات الترويج فى سعيها لبناء الأسواق ، واجهت العديد من الصعاب ، فى المحل الأول بسبب نوع حقوق الملكية المكتسبة . لم تكن هناك مشكلات كبيرة عندما يتقرر إقامة سوق فوق أرض داخل حدود المدينة التقليدية ، ذلك لأن الأرض المكتسبة كانت مجهزة بالفعل بالخدمات التى يتطلبها القانون . ولكن إذا كانت الأرض واقعة داخل مستوطنة غير رسمية ، كان الباعة ، من ناحية أخرى ، يحصلون فقط على حق ملكية مرتقب ، يعادل الحق الذى يتمتع به المقيمون الآخرون فى مثل هذه المناطق .

وكانت مشكلة أخرى هى الصعوبة فى الحصول على الائتمان اللازم لبناء الأسواق . فالشكوك حول إمكانية الحصول على سند الملكية من شأنها أن تقلل من قيمة الأرض كضمانة إضافية . ويزيد جمود أسواق المال وتعذر الوصول إليها من هذه التكاليف .

واضطر هذا الباعة إلى أن يبنوا فقط بقدر ما يسهم به الأعضاء ؛ وفى أكثر من حالة ، توقف البناء تماما بسبب نقص الأموال .

وظهرت كذلك مشكلات تنظيمية . إذ لا تستطيع المنظمات أن تلزم الباعة بالتعاون نظرا لأن أنشطتها بطبيعتها هى أنشطة خاصة وغير رسمية ، وتعوزها سلطة الإجبار . ولم تكن الاشتراكات تدفع فى مواعيدها المحددة فضلا عن التأخير الكبير فى اتخاذ القرارات . وتضاعفت هذه الصعاب فى داخل التعاونيات لأن الفوارق فى حجم الاشتراكات لا تنعكس فى الإدارة والتنظيم ، ولا يجد الأعضاء أى حافز لتقديم مساهمات أكبر ما لم يكن ثمة اعتراف بالمبالغ الإضافية التى يدفعونها . ووقعت منازعات عديدة لهذا السبب : سيق قادة منظمات إلى المحاكم ، وتم الاستيلاء على مبان ، ووقعت مشاجرات وغير ذلك من القلاقل . وكما سنشهد فى الفصل الخامس المعنون « تكاليف القانون وأهميته » ، فإن أكبر عقبة فى طريق الباعة للوصول إلى تجارة رسمية ، هى الامتثال للشروط القانونية لبناء الأسواق . واضطرت هذه المنظمات إلى أن ترصد موارد هائلة من أجل الدفاع عن السوق الجديدة وحمايتها من تعديات الباعة الآخرين .

وتسببت كل هذه المشكلات فى نفقات هائلة تحملها الباعة الذين صمموا على الانتقال من الشوارع . وتبين دراسة تجريبية أجراها معهد الحرية والديمقراطية على أساس تاريخ خمس أسواق من هذا النوع ، أن الباعة اضطروا نتيجة لهذه التكلفة والنفقات ، إلى الانتظار لمدة سبعة عشر عاما فى المتوسط إلى أن يتمكنوا من أن يشغلوا أسواقهم عمليا[٤] .

التطور التاريخى للتجارة غير الرسمية

التطور التاريخى للتجارة غير الرسمية ، شأن التطور التاريخى للإسكان ، هو تطور للظروف المتغيرة ، والحركات الجماهيرية الواسعة ، والمصالح المتصارعة ، والمنازعات بل المواجهات العنيفة .

وهذا الجزء مقسم إلى إحدى عشرة مرحلة تاريخية مختلفة ، كل منها يمثل جزءا من التقدم المطرد للمجتمع غير الرسمى على المجتمع الرسمى ، وتراجع هذا الأخير المقابل .

الاعتراف كجزء من أعراف المدينة

كان أصحاب الوضع الرسمى هم عمليا الذين هيأوا أول فرصة للوضع غير الرسمى

(٤) تم تحرير الأسواق فى سان ميجويل ، كولونيال ، فى سيركادو ، ميجويل جراو ، فى إندبندنسيا ، ابيكوليك ، فى كوماس ، وسيوداد دى ديوس ، فى سان خوان دى ميرافلوريس .

منذ قرون مضت ، للمضى قدما فى التجارة ، وذلك باعترافهم بالبيع المتجول كجزء من أعراف المدينة وهويتها الثقافية . وللتجارة غير الرسمية تاريخ طويل فى بيرو . ففى مدن الإنديز والمدن خلال فترة الاستعمار ثم بعد ذلك فى عاصمة الجمهورية ، اعتاد حشد من هؤلاء التجار أن يذرعوا الطرقات أو يقيموا « نصبات » لهم على قارعة الطريق . وفيما يروى المؤرخ ميجويل كابيلو دى فالبوا ، فإن إنكا توباك يوبانكى أمر بأن ينادى المنادى فى جميع أرجاء إمبراطوريته معلنا أن كل من يريد أن يعمل تاجرا يمكنه أن يطوف بحرية فى أنحاء البلاد ، وأن من يعترض سبيل هؤلاء التجار ويضايقهم سوف يتعرض لعقوبات قاسية(٥) . وأصدر جارسيا هورتادو دى مندوزا ، نائب الملك وماركيز كانيتى أول حظر فى أيام الاستعمار ضد الباعة المتجولين وذلك فى عام ١٥٩٤ . وتزودنا روايات الرحالة خلال القرن التاسع عشر بالمزيد من الشواهد عن ممارسة النشاط التجارى خارج القانون فى موازاة لنمو المدن .

وكان أول باعة متجولين إما من فقراء الأسبان أو المخلطين ، وهم عادة جنود توافر لهم قدر ضئيل من الغنائم ، أو بحارة لم يسعفهم الحظ ، وأتاح لهم وضعهم السلالى قدرا من التسامح من سلطات نائب الملك التى تراعى الأصل العنصرى . واستغلت بعض الجماعات العرقية الأخرى مثل المولدين والزنوج والخلاسيين فيما بعد تلك المساحة التى هيأها هذا التسامح ، ثم انضم إليهم بعض الهنود فى القرن السابع عشر . وإزاء الموقف المتقلب اتخذت السلطات الاستعمارية أيضا مواقف متقلبة تتراوح ما بين الإباحة والمنع القسرى ، واستمر هذا الوضع عدة قرون . وكانت السلطات تتبع نهج الإباحة لغرض أساسى هو تحصيل ضريبة إشغال الطريق العام . وظلت هذه الضريبة سارية ، فيما عدا فترات محددة توقفت فيها ، وذلك منذ عام ١٥٥٣ ، عندما وصلت رسائل تنازل من ملك أسبانيا تأذن لمدينة ليما بأن تحتفظ بعائدات الضرائب المحصلة من تجارة الباعة المتجولين . ووصل موقف الإباحة ذروته فى أيام الاستعمار : ففى عام ١٧٧٨ اعترف أريك ، المفتش الاستعمارى ، بأن الباعة المتجولين يمثلون طائفة حرفية فى ليما ، شأن البوابين وأصحاب الحوانيت والسعاة(٦) .

---

(٥) **Miguel Cabello de Valboa, *Miscelánea Antártica* (Lima : Ethnology Institute, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1951), p. 349.**

(٦) الأرشيف العام للإنديز : مجلس ٧ ديسمبر ١٧٧٨ والأرشيف العام للدولة ، نقابات الطوائف رقم ٣ . من : Fernando Iwasaki : "Ambulantes y Comercio Colonial : Iniciativas Mercantiles en el Virreynato Peruano". فى : *Jahrbuch Für Geschichte von Staat : Wirtschaft und Gesellschaft Latein-amerikas,* no. 24 (Cologne : Federal Republic of Germany) .

وكانت عمليات القمع تتكرر بين الحين والآخر . ففى عهد الاستعمار كان الباعة المتجولين يطردون ، أو يحظر نشاطهم ، على نحو ما حدث على الأقل فى السنوات التالية : ١٥٥٧ ، ١٥٦٠ ، ١٥٨٠ ، ١٥٩٤ ، ١٦٠٣ ، ١٦١٤ ، ١٦١٧ ، ١٦٢٠ ، ١٦٢٢ ، ١٦٣٠ ، ١٦٣٩ ، ١٦٧٠ ، ١٦٧١ ، ١٦٧٣ ، ١٦٩٠ ، ١٧٧٠ ، ١٧٩٦ ، ١٧٩٨ ، ١٨٠٠ ، ١٨٠٤ . وحدث هذا أيضا فى ظل الجمهورية . ففى عام ١٨٥٠ أمر الرئيس رامون كاستيلا بطرد الباعة المتجولين من بلازا دو أرماس مع استخدام القوة إذا لزم الأمر . وأثناء الحرب مع شيلى ، حاولت القوات التى كانت تحتل ليما بقيادة باتريشيو لينش دون جدوى السيطرة عليهم عن طريق فرض الغرامات وتوقيع العقوبات القاسية . وبعد عام ١٨٨٤ أصدرت حكومات البلديات عددا متزيدا من القرارات ضد الباعة .

وكان المجتمع الرسمى ينظر إلى التجارة غير الرسمية باعتبارها جزءا من أعراف المدينة وهويتها الثقافية ، ولم يشعر أن هذه التجارة يمكن أن تشكل يوما ما خطرا على التجارة الرسمية . وتغير وجه المدينة ، وذلك لأن عدد الباعة المتجولين آنذاك كان قليلا جدا . ومكّن هذا القبول المهاجرين الوافدين إلى المدينة من أن يدركوا أن نشاط البيع عن طريق التطواف ، مثله مثل المستوطنات غير الرسمية ، بمثابة ثغرة فى النظام يمكن أن يبدأوا التسلل منها .

اعترافات لوائح البلديات

جاءت المرحلة الثانية من تقدم التجارة غير الرسمية عندما استطاع الباعة المتجولون أن يضيفوا إلى الاعتراف الثقافى بهم اعتراف سلطات البلدية الضمنى بهم من خلال اعتمادها لوائح تفصيلية تنظم أنشطتهم .

وكانت القيود القانونية المفروضة على نشاط البائعين المتجولين تستهدف نوعيات محددة ، ولم يكن القصد منها تنظيم الطريقة التى تتم بها هذه الأنشطة . ولكن فى ١٤ سبتمبر من عام ١٩١٥ صدر قانون بلدى يمكن اعتباره أول مجموعة من اللوائح والتنظيمات الفعلية للبيع فى الشوارع . وبالإضافة إلى مطالبته للباعة بأن يسجلوا أنفسهم ويحصلوا على إذن بممارسة نشاطهم وتسجيله مقابل رسوم ، حاول حظر أو تدخل فى حق القيام بأنشطة معينة مثل بيع المواد الغذائية الذى تم حظره . بيد أن القانون حدد مواصفات عربات اليد وغير ذلك من وسائل حمل سلع الباعة كما سن ضوابط صحية .

ولكن القانون البلدى أتى بعكس المقصود منه تماما ، ذلك لأن السلطات بإصدارها لمجموعة لوائح تنظم نشاط الباعة المتجولين ، أفسحت ببساطة مجالا لهم داخل النظام القانونى . وهكذا تزايد عدد الباعة مثلما تزايد تصميمهم على التوقف عن التجول والتنقل من شارع إلى شارع ، وبدأوا فى اكتساب حقوق خاصة فى الملكية على الطريق العام .

أسس حقوق الملكية الخاصة

وفى المرحلة التاريخية الثالثة ، طور الباعة المتجولون تدريجيا حقوقا خاصة للملكية فى مواجهة مقاومة كبيرة من جاذب الدولة ، وهى عملية امتدت قرابة ثلاثة عقود .

إذ مع تزايد أعداد البائعين المتجولين ، وبعد أن أصبح نشاطهم أكثر تعقيدا ، بات لزاما عليهم أن يحاولوا البقاء ثابتين عند « النصبات » المختلفة التى أقاموها لأنفسهم فى الطرق العامة .

ولم يكن رد فعل الدولة ثابتا . إذ أكدت القوانين البلدية المختلفة أن على الباعة المتجولين أن يتجولوا ولا يتوقفوا إلا لإجراء عملية بيع ، غير أن السلطات استخدمت ضريبة الرسوم لإجبارهم على هذا ، بل ولمنعهم ، إذا أمكن ذلك ، من الإقامة الدائمة فى الطريق العام وذلك من خلال تعديل الضريبة والمغالاة فيها[٧] .

بيد أن هذه الطريقة كان يمكن أن تستخدم فقط ما دام عدد الباعة محدودا وثابتا . ولكن ما إن بدأ عددهم فى الازدياد ، حتى حاولت الحكومة المركزية التدخل عن طريق الحد من نموهم وقررت تعليق ضريبة الرسوم لمنعهم من اكتساب حقوق على الطريق العام[٨] . وحرم القرار حكومات البلديات من دخل كبير مما اضطرها فى عام ١٩٣٦ إلى أن تقرر المضى فى جباية الضريبة بطريقة غير مشروعة[٩] .

وهكذا كانت الدولة على الدوام تضطر فى النهاية إلى قبول المساومة : ضريبة الرسوم مقابل شغل الطريق العام .

المنافسة مع التجارة الرسمية

واتسمت المرحلة الرابعة بالانتقال من البيع التقليدى فى الشوارع – المكرس أساسا لبيع أطعمة محلية ومشروبات ساخنة أو باردة – إلى توفير السلع والخدمات على نحو يشكل منافسة صريحة مع مشروعات الأعمال الرسمية .

---

(٧) فى العقد الأول من هذا القرن ، تم تحميل الباعة المتجولين بضريبة رسوم مقدارها ٥٠ سنتافوس يوميا ، فى حين كان من استقروا فى الطرق العامة بإقامة أكشاك يدفعون مبلغا ضخما هو ٥ سوليس يوميا مقابل كل متر مربع يشغلونه . فى : Iwasaki, "Ambulantes y Comercio Colonial" .

(٨) القرار التشريعى ٥٥٦ للكونجرس الإقليمى للمنطقة المركزية ، القرار السامى الصادر فى ٥ فبراير ١٩٢٧ ، المرسوم السامى الصادر فى ١٧ يوليو ١٩٣٦ .

(٩) الأمر الصادر فى ٢٩ سبتمبر ١٩٣٦ .

غير أن بعض الباعة بدأوا يربطون نشاطهم بأنشطة أخرى تتم خارج المدينة ، وبدأت أعداد متزايدة تهجر البيع المتجول ليقيموا منافذ بيع بالتجزئة لحساب مهربين أو أصحاب صناعات رسميين أو غير رسميين . وهكذا انضم باعة *الشيكا* والمياه وباعة الخضراوات إلى باعة الملابس والعطور وأدوات التجميل بل والسباكين المتجولين . وأثارت المنافسة المتزايدة من جانب الباعة المتجولين قلقا متزايدا بين أصحاب الأعمال الرسميين ، ومن ثم طالبوا الدولة باتخاذ إجراء .

وأصدرت الحكومة ، على سبيل المثال ، تشريعا فى عام ١٩٢٧ يطالب الباعة بتسجيل أنفسهم فى سجل براءات الاختراع أو سجل الضرائب الصناعية ، مع بيان رأس المال العامل ومكان الإقامة ، وتقديم الوثائق الدالة على مصدر البضاعة مثل أوامر الشحن أو الفواتير ، وتقديم وثائق جرد حديثة .

غير أن أيا من هذه الأحكام لم يحل دون استمرار النشاط غير الرسمى فى منافسة التجارة الرسمية ، وبعد تسع سنوات حظرت الحكومة جميع أشكال البيع فى الطرقات ، فيما عدا المواد الغذائية والخردوات . وثبت فشل هذا أيضا . واستمر الباعة فى الاتجار فى السلع أو فى تقديم خدمات تتزايد قيمتها الإجمالية ، مما مكنهم من زيادة دخولهم .

ظهور أول أسواق غير رسمية

كان بناء أول أسواق غير رسمية فى ليما نكسة واضحة لمحاولات السلطات المحلية للتعامل مع الباعة المتجولين . ذلك أن الاعتراف الذى حصلوا عليه بشأن حقوقهم الخاصة فى الملكية ، مكنهم من زيادة الرقم الإجمالى لمبيعاتهم ، ومن الحصول على ائتمان من مورديهم ، وتنظيم أنفسهم ، والادخار للانتقال من الطرق العامة إلى أسواق أقيمت خصيصا لهم .

واستمرت الدولة ، فى الوقت نفسه ، تخسر سلطاتها على الشوارع حتى اضطرت إلى نشر تحذيرات فى كبريات الصحف ، « تذكر » الباعة بوجود قوانين تنظم نشاطهم . ومع ذلك ، استمر انتهاك هذه القوانين ، ولكى تعكس الدولة اتجاه الوضع كان لزاما عليها أن تتخلى عن الموقف الذى التزمت به منذ عام ١٩٣٦ ، وتعود إلى سياسة إعادة تنظيم المشكلة برمتها . وفى ٢٤ نوفمبر ١٩٥٩ أقر مجلس المدينة ، برئاسة المحافظ هكتور جارسيا ريبيرو ، قانونا بلديا جديدا ظل سارى المفعول حتى ١٩٨١ ، من الناحية الشكلية على الأقل .

غير أن ما حدث كان مثل المحاولات السابقة ، وهو أن هذا التنظيم أكد ببساطة انتصار الباعة المتجولين بالسماح لهم بزيادة السلع التى تحملها عرباتهم ، ومن ثم زيادة حجم أنشطتهم التجارية .

وفى عام ١٩٦٢ أعلن المحافظ جارسيا ريبيرو أن الباعة المتجولين خرجوا عن سيطرته ، وعزا سبب ذلك إلى « مشكلة زراعية لها أبعاد قومية » أرغمت العاطلين فى الريف على الانخراط فى نشاطات المدن . وفى هذه الأثناء ، استمر الباعة دون تردد فى تصميمهم على الانتقال من الشوارع . وما إن حل هذا العام ، حتى كان أصحاب الوضع غير الرسمى فى العاصمة ليما قد قاموا مقابل كل ثلاث أسواق تابعة للدولة سوقين لهم .

الأسواق باعتبارها الحل للباعة المتجولين

واتسمت المرحلة السادسة بنشاط محموم من جانب السلطات البلدية لمكافحة نتائج ، وليس أسباب ، التجارة غير الرسمية ، ولكنها شوهت الدوافع القائمة على نحو لا سبيل إلى إصلاحه : إذ شجعت بناء الأسواق غير الرسمية وبذلك ضاعفت من تسييس مجموعة الباعة .

وفى عام ١٩٦٣ انبرت الحكومة البلدية الجديدة لاتباع نهج عملى إزاء مشكلة عملية . كان الباعة فى الطرقات ، يبيعون بالتجزئة تشكيلة متباينة من السلع ، ولا سبيل إلى نقلهم دون خلق فراغ فى المدينة . وظل من غير المستصوب تركهم يشغلون الطرق العامة ، لأن ذلك كان يعطل المرور ويشكل خطرا على الصحة العامة فضلا عن أنهم كانوا قذى فى الأعين . كما كانوا يتنافسون بطريقة غير نزيهة مع التجار الرسميين . وكان إيواء الباعة المنقولين من الطرق العامة يقتضى بناء أسواق .

ومنذ البداية ، ألزمت الحكومة البلدية نفسها بالمشروع ، وبدأت فى البناء لإعادة توطين الكثيرين من الباعة الموجودين حينذاك فى الطرق العامة . كذلك تم وضع تصور لتوسعة السوق لإيواء باعة جدد .

ولم يحاول جهاز الحكم البلدى احتكار بناء الأسواق ، بل على العكس ، أعفى – بالاتفاق مع الحكومة المركزية – كل من كان يعنيه أمر بناء هذه الأسواق من دفع الضرائب ، بل حتى الرسوم المطلوبة مقابل تراخيص البناء ، وأكثر من هذا وضع قواعد أكثر مواتاة لمنظمات الباعة . (وظل معمولا بهذه القواعد عددا من السنين)(١٠) . وكانت هذه هى أول مرة تتخذ فيها السلطات – ربما بغير قصد – خطوات تيسر تحويل حقوق الملكية الخاصة ، غير المستقرة ، إلى حقوق ملكية مقررة رسميا .

وما إن اكتملت السوق ، حتى نفذ مجلس المدينة خطته . ففى ٢٠ سبتمبر ١٩٦٤ أصدر

---

(١٠) مرسوم سام رقم ٢٨ الصادر فى ٥ سبتمبر ١٩٦٤ ، مرسوم المحافظ الصادر فى ٢٠ سبتمبر ١٩٦٤ .

مرسوما باسم المحافظ يأمر بنقل الباعة المتجولين من أفنيدا أبا نكاى ، والذى كان آنذاك واحدا من الأحزمة الرئيسية للباعة .

ولم تكن النتيجة سلمية . فقد حدثت مصادمات بين الباعة وشرطة البلديات التى يدعمها الحرس الوطنى . وشجع استخدام السلطات للقوة ، الباعة على تنظيم أنفسهم للدفاع عن النفس .

غير أن قدرة الباعة على حشد المعنيين ، أثارت اهتمام بعض الساسة . وكف الباعة عن أن يكونوا مجرد حفنة من الشخصيات الهامشية ومنظرا دون جوهر ، وبدأوا يتحولون إلى جماعة محددة المعالم وقوة سياسية محتملة من الأنصار داخل مجتمع بيرو .

وخلال هذه المرحلة ، قوى تصميم أولئك الباعة الذين كانوا عاقدى العزم على إقامة أسواق لهم . وعندما جاء الوقت الذى ترك فيه بيدويا منصبه كمحافظ للعاصمة ، كان قد انعقد لهم لواء الريادة فى هذا النشاط : إذ ما إن حل عام ١٩٧٠ حتى كان للقطاع غير الرسمى سوقان مشيدتان مقابل كل سوق واحدة شيدتها الدولة .

الاعتراف السياسى

وحلت المرحلة السابعة عندما حظيت جماعة من الباعة صمموا على البقاء فى الشوارع تعويضا لافتقارهم للحقوق الرسمية ، بمساندة سياسية لأنشطتهم . ونجحوا فى هذا إلى حدّ جعل الحركة تتغير من حركة لا تعنى إلا بالأسواق فقط إلى حركة ترمى أيضا للسماح للباعة المتجولين بالبقاء فى الشوارع .

فقد عينت الحكومة العسكرية برئاسة جنرال خوان فيلاسكو ألفارادو ، إدواردو ديبوس تشابويس ليخلف المحافظ بيدويا فى عام ١٩٧٠ . غير أن القيود المفروضة على حكومة البلدية نفسها ، حالت دون مواصلة هذه الأجهزة الأخيرة للبناء ، ومن ثم ، كان لزاما وضع سياسة جديدة . وعادت حكومة البلدية لتعلن من جديد أن وضع الباعة المتجولين يمثل مشكلة هيكلية ، وذلك فى محاولة منها لا تستهدف فقط تبرير استجابتها القاصرة ، بل أيضا لإيقاف الخط الأيديولوجى الأكثر ليبرالية للنظام الديكتاتورى على قدميه .

وإذ أدرك مجلس المدينة أن ضريبة الرسوم ، ترقى إلى مستوى الاعتراف الضمنى بالباعة المتجولين ، ألغاها ، ومن ثم ، ألغى الإيرادات المقابلة لها أيضا[١١] . وكان للقرار

---

(١١) Ricardo Talavera Campos, *Consideraciones Generales en Relación con el Fenómeno Urbano Denominado Comercio Ambulatorio* (Lima : Meca, 1983), p.111-2.

آثاره الضارة على السيركادو فقط نظرا لأن هذه الضاحية تخضع مباشرة لإشراف المجلس المحلى : واستمرت جباية الضريبة فى ضواح أخرى .

وبات لزاما على الباعة الاهتداء إلى سبل أخرى للعمل . وكان الوقوف لممارسة عملهم أمام عدادات مواقف السيارات حيثما وجدت فى الطرق العامة ، على أن يسددوا رسوم الوقوف طوال اليوم ، حلا عبقريا . وأفاد هذا الحل فقط عددا ضئيلا من التجار ، خاصة المقيمين حول السوق المركزية . وكان على الآخرين أن يشرعوا فى التفاوض سياسيا من أجل الحصول على الاعتراف القانونى الذى يريدونه . واكتشفوا فى المحافظ ديبوس حليفا محتملا . إذ كانت مشكلته الأساسية بعد ست سنوات من الانتخابات ، أنه كان أول محافظ يعين فى منصبه بحكم *الأمر الواقع* ، وكان فى حاجة لأن يحيط نفسه بهالة من الشرعية لن تتوافر إلا بفضل قاعدة قوية من المساندة الشعبية . ووجد الفرصة الطبيعية لذلك فى الحوار مع منظمات الباعة .

ودعا ديبوس قادة الباعة لإجراء حوار دائم مع السلطات البلدية ، وبذا أعطاهم دورا جديدا وكسب لنفسه شعبية احتفظ بها حتى وفاته فى منتصف عام ١٩٧٤ . واستجاب قادة الباعة بتأييد جماهيرى ، وهيأوا للمحافظ القاعدة الشعبية التى كان يحتاج إليها ، وحققوا فى الوقت نفسه حضورا سياسيا لم تكن لتوفره لهم أنشطة الدفاع عن النفس وحدها مطلقا . وأفاد الباعة كذلك بأن حصلوا على فترة لالتقاط الأنفاس مؤقتا بعد خسارة حقوقهم الخاصة فى الملكية حتى وإن رفعت عنهم ضرائب الرسوم . بعد هذا ، أصبح مألوفا التفاوض مع زعماء الباعة بشأن قوانين البلديات التى تمس الباعة المتجولين قبل استصدارها . ومنذ ذلك الحين ، لم يعد بإمكان السلطات تجاهل الباعة تماما .

وتغيرت حوافز الباعة أيضا . فعندما أدركوا أن بإمكانهم التأثير على شرعية المحافظ ، اكتشفوا القيمة السياسية لمنظماتهم . ووفر لهم هذا قدرا غير مألوف من الأمان فى الطرق العامة . ولكن سرعان ما انقسموا على أنفسهم إلى فريقين متمايزين تماما : فريق آثر - بحكم صلاته - البقاء فى الشوارع معتمدا على وساطة الزعماء المتخصصين فى المساومات السياسية ، وفريق التزم بهدف إقامة أسواق خاصة بهم أو الانتقال إليها ، وذلك بسبب افتقاره إلى الروابط السياسية أو لأن أعضاءه كانوا يصيبون نجاحا أكثر فى عملهم .

تعزيز منظمات الباعة

وفى المرحلة الثامنة ، قاوم الباعة أشد إجراءات القمع إصرارا التى شنت ضدهم ، وأفضت هذه العملية إلى دعم منظماتهم للدفاع عن النفس ، واتخاذها موقفا راديكاليا .

وفى أبريل ١٩٧٨ ، تخلت الحكومة البلدية برئاسة جنرال إنريك فالكونى ميجيا عن

نهجها السلبى ، وقامت بأشد الهجمات التى تعيها الذاكرة ضراوة ضد الباعة المتجولين . غير أن بعض المراقبين يعتقدون أن هدف فالكونى الحقيقى ، كان يتمثل فى تقويض دعائم منظمات الباعة المتجولين الخاضعة لقيادات ماركسية .

وحاصرت فرقة من الشرطة ليما كوادرادا ، وألقت القبض على أى بائع تصادف وجوده فيها . وفى الوقت نفسه ، بدأت فرقة أخرى فى تطهير المنطقة ومطاردة الباعة شارعا إثر شارع . ونشبت معركة ضارية بين الباعة والشرطة ، استخدمت فيها الشرطة السيارات المخصصة لمكافحة الشغب (حافلات روتشا) ، كما استخدمت الغاز المسيل للدموع ، وصادرت عربات اليد والبضائع .

وفور تطهير المنطقة ، أمرت السلطات البلدية الشرطة بمحاصرتها ، لمنع الباعة من العودة إليها . ومع ذلك ، فنظرا لأن رجال الشرطة لا يمكنهم مواصلة الحصار طوال ساعات اليوم ، فقد أصدر قادتهم أمرا لهم باتخاذ مواقعهم فى الصباح فقط ، حيث إن هذا هو الوقت الذى يفترض أن الباعة سيحاولون فيه دخول المنطقة لممارسة عملهم . ورد الباعة على ذلك بتغيير ساعات عملهم : إذ ظلوا بعيدين على مسافة آمنة ، مادامت الشرطة محاصرة المنطقة ، وما إن تنسحب الشرطة ، حتى يعاودوا غزو المنطقة . ورد فالكونى على ذلك بأن أقام حراسة دائمة حتى الساعة السابعة مساء ، غير أن الباعة سرعان ما عادوا . ومن ثم أمرت السلطات التى استثيرت لهذا الحد بأن يبقى الحرس فى مواقعه حتى التاسعة مساء .

وهكذا ، فإن العملية التى بدأتها الشرطة لتكون عملية تصفية حازمة ، تحللت تدريجيا لتغدو لعبة هزلية أشبه بلعبة « عسكر وحرامية » . مما أدى فى النهاية إلى تقويض سلطة جهاز الحكم البلدى .

وبعد عدة أسابيع ، بدا واضحا أن الشرطة عاجزة عن الاستمرار فى تخصيص قوة كبيرة لمحاصرة وسط المدينة . وانهار ضغط الشرطة بصورة كبيرة ، وخرج الباعة منتصرين فى صدامهم مع الحكومة البلدية . وأوضحت سلسلة الأحداث أن الطرد الجماعى للباعة أمر غير عملى .

وكانت محصلة كل هذا هى تدعيم الحقوق الخاصة فى الوجود فى وسط المدينة ، لأنه أصبح واضحا فى التطبيق أن الطرد الجماعى للباعة المتجولين أمر صعب لأقصى حد .

وبدلا من انهيار منظمات الباعة ، فإنها استجمعت قواها لأنها تشكلت أصلا للدفاع عن أعضائها بكل السبل الممكنة . وهكذا لم تفشل السلطات فقط فى تنفيذ ما شرعت فيه ، بل استسلمت للتعامل منذ ذلك الحين فصاعدا مع منظمات لم تعد فقط منظمات على مستوى

سياسى عال وقادرة على مواجهة قوات القانون والنظام ، بل أضحت قيادتها فى يد الشيوعيين الذين حققوا مكانة كبيرة هى ثمرة مواجهة ، وصفت بأنها طبقية مع الجيش .

والمفارقة الكبرى ، مثلما حدث فى قطاعات أخرى ، هى أن أصحاب الأعمال الوليدة اضطروا إلى التخفى تحت عباءة منظمات اعترف قادتها بأنهم أصحاب أيديولوجيا مناهضة لدوائر الأعمال .

تقسيم الشوارع

حلت المرحلة التاسعة عندما رسم الباعة على الطرق العامة حدود حقوقهم الخاصة فى الملكية .

إذ حينما تولى روبرتو كاريون بوليت منصب المحافظ فى يناير ١٩٧٩ ، حاول أن يستعيد القاعدة التى فقدها سلفه باحتواء أصحاب الوضع غير الرسمى وجعلهم يشاركون السلطات فى المسئوليات . وقدم كاريون التسامح والمشاركة ، وعرض القادة تمثيل الباعة ، ووعد الباعة بالنظام .

وبلغ الإحساس بالثقة الناجم عن هذا الحوار مع المحافظ حدا جعل الباعة المتجولين يتخذون مزيدا من الخطوات لدعم حقوقهم . ودهن القادة بالألوان الممرات العامة لتحديد مواقع النصبات التى يشغلها كل عضو . ووصف التجار أصحاب الوضع الرسمى ، وكذلك وسائل الإعلام هذا الحدث ، بأنه محاولة جريئة لتقسيم الشوارع ، غير أنه كان مجرد تأكيد بالألوان لوضع كان قائما فعلا منذ بعض الوقت .

وهم سيطرة البلديات

وجاءت المرحلة التاسعة حينما أدرك جهاز الحكم البلدى أن من المستحيل إخراج الباعة من المدينة بأكملها ، ومن ثم قرر قصر جهوده على محاولة أخيرة لإعادة توطينهم .

وكان وصول الحكومة الديمقراطية إلى السلطة بداية النهاية لأسلوب تعيين المحافظين وعودة إلى الانتخابات البلدية . وفاز إدواردو أوريجو الذى كان ضمن قائمة مرشحى حزب الحكومة ، فى نوفمبر ١٩٨٠ . وعندما تولى المحافظ الجديد مهام منصبه ، تبين له أن الباعة استولوا على المدينة كلها تقريبا .

ولم يكن الرأى العام راضيا عن ذلك . وسخرت من الموقف وسائل الإعلام التى كانت قد عادت مؤخرا إلى أصحابها . واشتكى التجار الرسميون من الشكوى ، وطالب سكان المدينة جهاز الحكم البلدى باتخاذ موقف ضد الباعة المتجولين باعتبارهم مظهرا من أكثر المظاهر الاجتماعية البائسة التى ورثوها عن الحكم الدكتاتورى .

وخلق كل هذا موقفا شديد الصعوبة جعل الحكومة البلدية الجديدة تكف عن محاولتها حل المشكلة ، وأن تحاول بدلا من ذلك تحقيق أهداف سياسية محدودة .

وفى آخر مارس ١٩٨١ ، أعلنت حكومة المدينة أن تجار الشوارع يتعين عليهم مغادرة ليما كوادرادا نهائيا فى وقت قريب ، وأنه سوف يعاد توطينهم فى الأسواق الموسمية الجديدة فى بولفوس أزوليس خلف قصر الحكومة ، وأفنيدا أرجنتينا ، والتى ستنقل فى وقت لاحق إلى السوق الموسمية فى أمازوناس . والواقع أن هذه الإجراءات أخفت ما كان استسلاما فى جوهره : ذلك أن ليما كوادرادا ، وهى المنطقة التى قصر مجلس المدينة إجراءاته عليها ، لم تكن تمثل سوى ٠,٣ فى المائة من إجمالى المساحة الحضرية لليما . وتُرك الباعة المتجولون وشأنهم فى الباقى ، وهو ٩٩,٧ فى المائة .

بيد أن مخطط إعادة التوطين أثار صدامات خطيرة . وعقدت لقاءات ، وجرت مسيرات ، واندلعت مظاهرات احتجاج ، وقذف المتظاهرون المركبات بالحجارة ، وألقوا قنابل المولوتوف الحارقة على السوق الموسمية فى أمازوناس . وبحلول شهر أغسطس ، كسب المحافظ أوريجو الجولة : إذ أعيد توطين غالبية الباعة نهائيا فى الأسواق الموسمية المقامة فى بولفوس وأمازوناس ، وتوفر لهم عدد كاف من الزبائن ، وهدأ الجميع .

بيد أن انتصاره كان وهما شأن الكثير من الانتصارات الأخرى للحكم البلدى ضد الفوضى : إذ أن كل ما حدث ، هو أنه نقل فوضى الطرقات من الشوارع التجارية فى وسط المدينة إلى السوق الموسمية بجوار قصر الحكومة . وأدى القمع إلى تعزيز موقف جويليرمو نولاسكو القائد الماركسى لاتحاد الباعة المتجولين فى ليما وكالاو ، حتى أنه قفز فى الانتخابات البلدية التالية فجأة إلى عضوية مجلس المدينة ، وتولى مسئولية حل مشكلة الباعة المتجولين .

الباعة المتجولون المسيسون فى الحكومة البلدية

واتسمت المرحلة الأخيرة بصعود الباعة المتجولين المسيسين إلى المواقع التنفيذية فى الحكومة البلدية .

وانضم نولاسكو للمجلس عندما فاز ألفونسو بارانتيس لينجان بمنصب المحافظ . وفى البداية ، كانت الخطة هى وقف سياسة الأسواق الموسمية ، وفتح أسواق جديدة . بيد أن الاتجاه للتنظيم سرعان ما أكد نفسه ، واتخذت سلسلة من التدابير كانت قد جربت وتم التخلى عنها فى العقود الماضية . وكان الإجراء الجديد الوحيد هو مطالبة الباعة المتجولين بالانتماء لتنظيم . وقد قيل إن هذا كان محاولة لتسييس المنظمات القائمة وجعلها بروليتارية ، وفى المحل الأول رابطة نولاسكو للباعة المتجولين .

وفى نوفمبر ١٩٨٣ فاز ألفونسو بارانتيس لينجان فى انتخابات منصب محافظ ليما ، وكان يرأس اتحادا يضم أحزابا ماركسية فى الأساس ضم إليه نولاسكو ومن ثم اتحاد الباعة المتجولين فى ليما وكالاو . وفى البداية واصلت الإدارة الجديدة دعمها للأسواق الموسمية ، وفتحت أسواقا جديدة فى بلازا جاستانيتا وفيرجين دى لوردس . بيد أنه لم يمض وقت طويل ، قبل أن يحاول الباعة المتجولون المسيسون داخل حكومة البلدية زيادة نفوذهم على هذا النشاط ، متجاهلين طبيعته كنشاط تجارى ، وساعين لتحويله لتنظيم حزبى بيروقراطى .

حدث هذا فى أبريل ١٩٨٥ ، عندما أصدر مجلس محافظة ليما قانونا بلديا رقم ٢ ، يحدد سياسة المجلس الجديدة إزاء مهنة الباعة المتجولين . وبإيجاز ، فإن القانون نص على ضرورة أن يحصل الباعة على إذن بممارسة نشاطهم ، وعدم إعداد الطعام فى الشوارع ، ووجوب تقديم فواتير وشهادات منشأ عن السلع ، وارتداء « مرايل » بيضاء ، وتوحيد معدات العمل حسب معايير واحدة ، والحصول على بطاقة صحية ، وتحديد رأسمالهم بما يساوى وحدتين ضريبيتين(١٢) ، وألا يملكوا ولا يستأجروا عملا تجاريا آخر ، والالتزام بساعات العمل المحددة مسبقا ، والانضمام إلى منظمة حرفية . ونص القانون البلدى كذلك ، على تشكيل « صندوق مساعدة الباعة » .

ونشر معهد الحرية والديمقراطية الآثار المعاكسة للقانون البلدى فى إعلانات بالصحف . وتلقى إثر هذا تأييد حوالى مائة من منظمات الباعة . وعجل هذا بموت القانون البلدى ، عندما ثبت عدم جدواه . ولكن لا شىء من هذا أثار قلق الباعة الذين كانوا يسعون للانتقال من الشوارع بمجهوداتهم الخاصة . وفى عام ١٩٨٥ ، وهو عام إصدار القانون البلدى ، كانت هناك خمس أسواق غير رسمية مقابل كل سوق رسمية أقامتها الدولة .

المسيرة نحو الأسواق

إن تاريخ التجارة غير الرسمية هو تاريخ مسيرة طويلة ، حدت من سرعتها المبالغة فى صبغها بالطابع السياسى . وهى مسيرة اتخذت هدفا لها ، هو الأسواق التى تمثل تطلع الناس إلى الحصول على ملكية خاصة مضمونة ، بغية إدارة عمل تحيط به بيئة مواتية .

وقد تعارضت جهود الباعة لتحقيق هذا الهدف مع مواقف الدولة المتضاربة . فالتردد ما بين الاضطهاد والتعاون الذى بدأ منذ أيام الاستعمار ، أوضح - قرنا بعد آخر - أن السلطات لا تفهم ما يجرى من أحداث . وعلى مدى أكثر من خمسين عاما كانت السلطات

---

(١٢) كانت الوحدة الضريبية فى ١٩٨٥ تساوى ٤٥٠٠ إنتيس ، أو ٤٠٩,٨ دولار .

الحاكمة المركزية والبلدية تتناوبان المسئولية دون الوصول إلى سياسة متماسكة ومتسقة ، تمكنهما من العمل بصورة مستقلة عن مصالحهما السياسية . وأدى هذا إلى تشويه تام للدوافع ، وإلى تسييس فريق من الباعة وإلى إرجاء مسيرة الغالبية منهم نحو نشاط تجارى رسمى .

ولقد رأينا كيف أن الباعة شنوا ، على مدى السنين ، حملات كبرى فى سبيل تأمين عملهم بصورة قانونية . وكانت أولى هذه المعارك من أجل حقوق الملكية الخاصة . وكانت الثانية معركة من أجل الأسواق ، والتى دفعت بالغالبية من الباعة ، ممن كانوا على استعداد لتوفير المال الكافى للشروع فى بناء الأسواق ، إلى الدخول فى صراع مع الدولة ، التى كانت مستعدة من خلال تحالفها مع أقلية من هؤلاء الباعة ، لتسييس النظام حتى لا تفقد نفوذها إذا ما أصبح الباعة أصحاب ملكية خاصة . ونشهد فى كلتا المعركتين مواجهة بين بيرو المتمردة غير الرسمية ، وبين *الوضع القائم* متمثلا فى هذا المظهر أو ذاك من المظاهر السياسية للدولة .

وهاتان المعركتان الكبيرتان ، كانتا تتسمان بالرشد ، من وجهة نظر الباعة : فحقوق الملكية تيسر للمرء استخدام الموارد والحفاظ عليها ، وتحفز الإنتاج وتضمن حصانة الاستثمارات والمدخرات ، وتجعل من الممكن أن يجنى المرء منافع موقع ثابت بل أن يستخدم الموقع ذاته كضمانة إضافية . ومن ثم ، فإنها ، ونتيجة لهذا ، تحد من أسباب عدم اليقين ، وتوفر الأمان ، وتعد لازمة للمضى قدما وبنجاح وفعالية فى أى نشاط اقتصادى . وهذا هو السبب فى أن التجار غير الرسميين يفعلون كل شىء ممكن فى سبيل الحصول على هذه الحقوق ، إذ استندوا فى أول أمرهم إلى نظامهم الخاص المجاوز للقانون ، والذى يعد ، على الرغم مما فيه من إبداع وبراءة ، نظاما قاصرا عن كفالة هذه الحقوق . وفى مرحلة تالية سلموا بالحاجة إلى إجراء مفاوضات سياسية ، بل ضرورة المواجهة فى سبيل ضمان الحقوق .

بيد أن هذا الهدر للموارد قد يخلق انطباعا بأن جهود الباعة من أجل نقل مجال نشاطهم من الشوارع ، أمر لا جدوى منه . ومن ثم ، كان يتعين على الدولة أن تتدخل مباشرة . وإذا أخذنا بوجهة النظر هذه ، فإن تقديرات معهد الحرية والديمقراطية ، تفيد بأن الخزانة العامة سوف يكون عليها أن تستثمر أكثر من ١٠٨ ملايين دولار .

وإذا تصورنا أن هذا الاستثمار الأوّلى ، وقدره ١٠٨ ملايين دولار ، فى العاصمة ليما ، ومن مواردها ، يساوى ٧,٦ فى المائة من إجمالى الاستثمارات العامة فى عام ١٩٨٤ فى البلاد بأسرها ، فإن هذا يعنى أن قدرة الدولة على إبعاد الباعة مباشرة وبصورة فعالة ، تصبح أمرا بعيدا كل البعد . ولكن الأمر الذى له معنى ويمكن تصوره هو أن نرى كيف

يمكن مساعدة الباعة بدلا من أن نضع العراقيل فى طريقهم ، ما داموا هم البناة الأساسيين للأسواق . وتوضح الأسواق التى أقاموها ، وعددها ٢٧٤ سوقا ، مقابل ٥٧ سوقا غير ثمانى أسواق من الأسواق الموسمية والمتداعية أقامتها الدولة ، أن حركة شاملة لغير الرسميين ماضية فى طريقها ، على الرغم من كل شىء .

إن الحل المثالى هو إزالة العقبات ، وتحويل الدوافع السياسية إلى تسهيلات قانونية لكى نحرر ونضاعف طاقات الباعة على إقامة مشروعات ، ونسمح لهم ، فى إطار عملية التنافس التى تستغرقهم ، بالإفادة من مواهبهم من أجل إثراء المجتمع وخدمته بصورة أكثر فعالية .

■ الفصل الرابع ■

النقل غير الرسمى

مثلما تطور الإسكان والتجارة غير الرسميين ، تطور النقل الجماهيرى فى المدن . فعبر خمسين عاما بدأ آلاف القائمين على تشغيل النقل غير الرسمى فى ربط الأحياء الفقيرة بباقى أنحاء المدينة .

وحسب دراسات معهد الحرية والديمقراطية فى عام ١٩٨٤ ، فإن ٩١ فى المائة من بين ١٦٢٢٨ سيارة ، كانت تعمل فى مجال النقل العام بصورة غير رسمية . وإذا أضفنا إليها التاكسيات والمركبات المؤجرة ، فسوف تزيد النسبة ، وكان الوضع غير الرسمى مسئولا عن ٩٥ فى المائة من إجمالى أسطول مركبات النقل العام فى ليما فى تلك السنة .

ويمثل النقل الرسمى النسبة الباقية وهى ٩ فى المائة من النقل العام للركاب ، ومنها توفر الشركة القومية للنقل الحضرى فى بيرو ، ٤ فى المائة ، وتوفر النسبة الباقية وقدرها ٥ فى المائة التعاونيات السابقة والشركات المملوكة للعمال وشركة ليما متروبوليتان للنقل .

ويقدر معهد الحرية والديمقراطية قيمة استبدال الأسطول غير الرسمى بمبلغ ٦٢٠ مليون دولار فى عام ١٩٨٤ . ويقدر زعماء القائمين على النقل غير الرسمى قيمة الاستثمار الإضافى فى البنية الأساسية - مضخات الغاز وورش الإصلاح وغير ذلك من المنشآت - بما لا يقل عن ٤٠٠ مليون دولار .

ويؤدى أصحاب الوضع غير الرسمى وظيفة اجتماعية بالغة الأهمية من خلال تلبية احتياجات سكان المستوطنات غير الرسمية فى مجال النقل . ويركز القائمون على النقل غير الرسمى خدماتهم فى المناطق الشعبية ، بينما تركز شركة النقل التابعة للدولة وغيرها من الشركات الرسمية على خدمة الأحياء التقليدية .

وإذا كان الوضع غير الرسمى يمثل هذه النسبة الكبيرة من وسائل النقل الجماهيرى ، فإن هذا يعنى ، مثلما هو الحال فى مجال المستوطنات غير الرسمية والتجارة غير الرسمية ، أنه لابد وأن يقوم نظام مركب من العلاقات الاقتصادية القانونية فى البدء ليسمح بالتطورات التالية .

وسوف نحاول فى الصفحات التالية أن نفسر كيف حدثت هذه الظاهرة ، عارضين وسائل النقل والمواصلات المختلفة غير الرسمية ، والقواعد المجاوزة للقانون التى تحكم هذا النشاط وتطورها التاريخى ، والعديد من المشكلات التى جابهت النقل غير الرسمى نتيجة علاقته السياسية بالدولة .

أنماط النقل غير الرسمى

يكشف استخدام مركبات مختلفة فى قطاع النقل الجماعى غير الرسمى عن وجود وسيلتين أساسيتين على الأقل للنقل . تُعرف الأولى على النطاق الشعبى بالتاكسى الجماعى أو التاكسى العام ، وتضم أساسا مركبات تسع ١١ راكبا . الوسيلة الثانية هى الحافلة الصغيرة « المينى باص » ، وتشمل الحافلات المقفلة إلى جانب الحافلات (الباصات) التى تسع ما بين ١٦ إلى ٨٠ راكبا على التوالى .

بيد أنه ، ليس كل العاملين فى مجال تشغيل التاكسى أو المينى باص أصحاب وضع غير رسمى على قدم المساواة ، إذ أن البعض منهم يتمتع بنوع من الاعتراف الإدارى فى صورة امتياز . أما أولئك الذين لا يتمتعون بهذا الاعتراف ، فيطلق عليهم اسم « قراصنة » ، نظرا لأن وضعهم جمالا غير قانونى . بيد أن هذا لا يعنى أن من يتولون تشغيل التاكسى العام أو المينى باص من أصحاب الامتياز المشار إليه ، لهم وضع رسمى ، وذلك لأن الاعتراف الذى يتمتعون به لا يعطيهم حق التمتع بأى من المنافع المترتبة على الوضع الرسمى ، مثال ذلك ، الحماية التى يوفرها النظام التعاقدى والملكية أو المسئولية المحدودة ، الأمر الذى يمكنهم من الحصول على تأمين أو قرض ، من بين أمور أخرى . ولكن الاعتراف البيروقراطى الممنوح لهم يضفى عليهم فقط مكانة خاصة ، وقدرا من الاستقرار والضمان فى القيام بأعمالهم . وهذا الوضع هو الذى يجعل نشاط القائمين على تشغيل النقل نشاطا غير رسمى .

ويترتب على ذلك ، مثلما يحدث فى الأنشطة غير الرسمية الأخرى ، أن النقل بواسطة التاكسى العام والمينى باص يحكم بنظام مشترك يجاوز القانون ، ينظم ، من بين *أمور أخرى* ، حقوق الملكية والتنظيم .

ويمكن أن نلمس أهمية هذا النظام المجاوز للقانون ، من واقع أن ٩١ مركبة من بين كل ١٠٠ مركبة عاملة فى قطاع النقل العام للركاب داخل العاصمة ليما تلتزم بهذا النظام ، بينما تلتزم ٩ مركبات فقط بلوائح الدولة . معنى هذا أن النظام المجاوز للقانون هو الأكثر أهمية من الناحية الاجتماعية .

التعدى على خطوط المواصلات

تماما مثلما يتعدى المستوطنون غير الرسميين على الأراضى ، ومثلما يشغل كذلك الباعة المتجولون الطرق العامة ، كذلك يتعدى من يتولون تشغيل النقل غير الرسمى على خطوط (مسارات) المواصلات . غير أن خطوط المواصلات ليست أصولا مادية شأن الأراضى أو الشوارع ، وإنما هى أصول معنوية غير ملموسة تحددها تحركات الناس ومتطلبات السفر . وخط المواصلات هو وحدة تتكون من مسافات (رحلات) مختلفة يقطعها الراكب بين نقطتين للقيام والوصول . ولكن من يتولون تشغيل النقل ، شأنهم شأن الباعة المتجولين ، يتعدون بوجه عام على خطوط المواصلات بصورة فردية ، عقب عملية أولية للاستكشاف والاختيار ، وهى العملية التى حاول معهد الحرية والديمقراطية تحديدها .

وهذه العملية عبارة عن حساب اقتصادى يحاول فيه القائمون على تشغيل النقل تقييم خطوط المواصلات المختلفة الممكنة لتحديد أيها هو الأفضل . ولكى يصلوا إلى هذه النتيجة يتعين عليهم أن يعرفوا ، كحد أدنى ، أماكن الطلب المحتمل ، والمسافات التى تفتقر إلى الخدمة ، والأحياء الجديدة أو المستوطنات الجديدة التى تنقصها المواصلات . ويلزم أن يحددوا كذلك حاجة السكان إلى التنقل بالمواصلات والإمكانات المتاحة فعلا لخدمتهم . وبعد تحديد هذه العناصر ، يمكن للقائمين على تشغيل النقل غير الرسمى أن يحددوا الخطوط التى يرونها أكثر جاذبية ثم يمضون قدما وفق خطة للتعدى . ومن خلال هذه العملية ، يصبح أصحاب الوضع غير الرسمى منظمى مشروعات نظرا لأنهم يتعلمون وهم يبحثون عن أفضل وسيلة لكسب المال وتحديد الطلب وإشباعه ، كيف يلائمون بين الموارد المتاحة لهم وبين الظروف المحيطة بهم .

وبعدئذ يتعين على من يتولى تشغيل النقل غير الرسمى أن يبحث ردود الأفعال المرجحة للآخرين ، مادام التعدى على خط ما يؤثر دائما على الغير .

وعليه أن يسأل نفسه أولا ، هل هناك غير رسميين آخرون يتولون تشغيل النقل

يحاولون الانفراد بالخط ؟ إذا كان الأمر كذلك ، فقد تثور منافسة لتحديد من سيخدم الخط ، وفى أى الأحوال بصفة عامة سيفوز الشخص القادر على تشغيل الخط بصورة أكثر ربحية . وهذا هو أيضا الشخص المهيأ لاستثمار قدر أكبر من الثروة فى سبيل الحصول عليه .

ثانيا ، يتعين على من سيصبح دائما على تشغيل النقل أن يجرى تقييما لموقف السلطات المتوقع ، سواء الشرطة أم البيروقراطية . فإذا ما اعترضت ، ينبغى أن يكون القائم بالتشغيل مستعدا للتفاوض ، عن طريق تقديم قوائم بتوقيعات المستفيدين لبيان أن الخدمة مطلوبة أو ناجحة فعلا ، هذا أو يلجأ إلى الإفساد السافر ، الذى يحقق عادة ، علاوة على هذا ، نوعا من الحماية ضد القائمين الآخرين على النقل .

وأخيرا ، يتعين على المشتغل نقل الركاب بطريقة غير رسمية ، أن يحدد رد الفعل المحتمل للمواطنين الآخرين ، حيث إن البعض منهم يعنيه أن تستمر الخدمة ويصبح زبونا ، والبعض الآخر سيعارضها بسبب المخاطر الناجمة عن زيادة كثافة المرور واختناقاته فى أحيائهم . وبعد أن يفرغ المشتغل بالنقل من هذه الحسابات ، يصبح فى وضع يسمح له بأن يقرر ما إذا كان يمضى قدما للتعدى على الخط المختار أم لا .

ولا تستخدم عمليات التعدى فقط بقصد استكشاف الخط والانفراد به ، بل يستخدمها أيضا المشتغلون بالنقل غير الرسمى المستقرون لتوسيع الخطوط التى يستخدمونها بالفعل أو تعديلها . وعمليات التعدى هذه لا ينفذها أفراد بل جماعات ، حيث ينبغى أن تقر عملية التعدى فى اجتماع عام ، منظمة أو لجنة ليس لها وضع رسمى ، وذلك عقب تقييم مماثل تماما لعملية التقييم سالفة الذكر . وقد تمكن معهد الحرية والديمقراطية خلال بحثه الذى أجراه بين لجان متباينة ، من أن يتوسل بلجنة كانت تعد عدتها لمد خطها من خلال عملية تعد ، وكانت هذه اللجنة جماعة صغيرة جدا ، تعمل على خط يحقق ربحا حديا ورثته عن لجنة التاكسى العام السابقة عليها ، وكانت تحاول غزو خطوط أخرى لزيادة أرباحها .

وهكذا استطاع معهد الحرية والديمقراطية أن يشهد الخطوات المختلفة التى اتخذها المشتغلون غير الرسميين بنقل الركاب فى موضوع بحثنا . فقد أجروا أولا تقييما لطول الخط المتوقع غزوه ، واضعين فى الاعتبار إمكانية جذب أكبر عدد من الركاب . وحيث إنهم كانوا يخططون للتعدى على مسافة قصيرة من الخط ولم يكن من المحتمل أن تواجههم مقاومة كبيرة من طرف ثالث ، فقد أجروا بعد ذلك اتصالات مع موظف صغير يعرفونه فى وزارة النقل والمواصلات وأخطروه بما يعتزمونه ، ودفعوا له حوالى ٦٠ دولارا لاستخدام مساعيه الحميدة نظير تأمين حصولهم لاحقا على الاعتراف الرسمى . وفيما بعد ، رتب هذا الموظف نفسه ، الذى يعمل لصالح أصحاب الوضع غير الرسمى ، دفع رشوة شهرية للشرطة تقدر بحوالى ١٠ دولارات ، يسمونها بين العامة « بولصه » لتجنب حدوث أى مشكلات فى المستقبل .

وبعد استكمال هذه الاستعدادات ، أقدم المشتغلون بالنقل غير الرسمى على غزو خط المواصلات الذى اختاروه ، وتقدموا فى الوقت نفسه بطلب إلى الوزارة للاعتراف بهم للحصول على وثيقة لإبرازها عند اللزوم كشهادة بأنهم تقدموا بطلب جارية دراسته لاتخاذ الإجراءات . ثم حاولوا الحفاظ على خدمة منتظمة حتى ينشأ طلب عليها بين الناس ، بل جمعوا توقيعات ليبينوا للسلطات وجود سوق للخدمة المطلوبة ، وأنها تلبى حاجة . وبعد عام من استمرار تقديم الخدمة ، عندما أصبح ليس فقط الركاب ، بل الشرطة والموظفون العامون والحى بوجه عام معتادين على وجودها ، استطاع أصحاب الوضع غير الرسمى الحصول على اعتراف رسمى استثنائى فى صورة امتياز جديد .

وعلى الرغم من أن الكثيرين من المشتغلين بالنقل قد سلكوا هذا السبيل وأصبحوا يتمتعون الآن باعتراف بيروقراطى بل حتى بامتياز استخدام خط المواصلات . إلا أن حقوقهم تنبع فعلا من عملية التعدى الأولى . وتفيد تقديرات معهد الحرية والديمقراطية أن جميع خطوط المواصلات الجماهيرية الموجودة الآن تقريبا قد تحددت وامتدت وتعدلت فى مرحلة ما من مراحل تاريخها عن طريق التعدى ، وأن البعض منها اعترفت به السلطات بذريعة لا تتغير هى أن هذا الاعتراف استثناء مؤقت .

غير أن التعدى ليس بالأمر المستصوب . ذلك أن موارد هائلة تتبدد قبل الحصول على حق هو فى النهاية حق غير مضمون . وعلاوة على هذا ، فنظرا لأن النقل لا يتعلق فقط بمن يستخدمونه ، فإن المجتمع بعامة ، يعانى فى نهاية الأمر مما يترتب على ذلك من إفساد للموظفين العامين ، وفوضى وخطر وافتقاد للأمان فى الشوارع .

حق الانفراد بخطوط المواصلات

إن نجاح أصحاب الوضع غير الرسمى فى التعدى ، يمكنهم من تشغيل خطوط مواصلات قبل أن تمنحهم الدولة أى اعتراف بذلك . وتفترض هذه الإمكانية سلفا ، وجود علاقة مجاوزة للقانون أسماها معهد الحرية والديمقراطية « حق الاستيلاء على خطوط المواصلات » .

وهذا الحق يمكّن أصحاب الوضع غير الرسمى من تشغيل خطوط مواصلات على أساس أن يكون هذا حقا خالصا لهم (مقصورا عليهم) وأصيلا (غير قابل للتصرف) . خالصا بمعنى أن يستخدموا الخطوط حسبما يتراءى لهم ويحظون بالدخل الناتج ، وأصيلا بمعنى أن بإمكانهم بيع هذا الحق بحريتهم . ولكن نظرا لأن حق الانفراد بخطوط المواصلات نابع أصلا من التعدى ، ومرتكز على معايير مجاوزة للقانون ، لذا فإنه حق غير كامل . ولهذا يتعين على ممارسى نقل الركاب غير الرسميين ، التفاوض مع الدولة من أجل الاعتراف بهذا الحق فى صورة امتياز .

ومن ثم فإن حق الانفراد بخطوط المواصلات يخضع لعملية طويلة من التحسين ، تجرى خلالها محاولات لتوفير أكبر قدر من الأمن والاستقرار ، إلى أن يصبح شبيها جدا بحقوق الملكية المعترف بها رسميا بصورة كبيرة . ويتزايد تدريجيا الطابع الحصرى المقصور لحق الامتلاك (إنه خالص لمتعهد بعينه) بحيث لا نجد خطين للمواصلات متطابقين تماما فى مجال الخدمة ، حتى وإن تقاطعا أو تشاركا فى أجزاء منهما . وبدورها تصبح أصالة الحق أكثر ضمانا مع تطور نظم أكثر تعقيدا لممارسته . واستطاع معهد الحرية والديمقراطية أن يحدد نظامين من هذه النظم .

الأول نظام حر ، يستطيع فيه عضو اللجنة أن يبيع نصيبه فى هذا الحق كيفما شاء ، دون اشتراط الحصول على إذن مسبق أو إجباره على عرضه على الأعضاء الآخرين فى اللجنة المشتغلين بالنقل . ويحدث فى بعض الحالات ، أن يدفع المشترى للجنة فى مجموعها مبلغا إضافيا يشار إليه عادة باسم « رسم التحاق » ، تقديرا لما أسداه الأعضاء الآخرون على مر السنين ، كما سنرى فيما بعد ، من استثمارات واشتراكات وتحسينات وأموال للصندوق المشترك .

والنظام الثانى نظام تقييدى تماما . ذلك أن العضو الذى يبيع حصته يتعين عليه الالتزام بنظام أفضلية محدد لصالح المشتغلين بالنقل من أعضاء اللجنة . وهذا النظام إما أن يُؤْثر السائقين والمحصلين الذين لا يملكون المركبات التى يعملون عليها ، أو ينص على أن تكون اللجنة هى المشترى الوحيد للحصة المعروضة للبيع ، ثم تعرضها هى فى مزاد على الأطراف ذات المصلحة .

وحيث إن الموافقة على خط ما لها أهمية اقتصادية كبيرة للقائمين بتشغيل النقل ، يدبّر النظام المجاوز للقانون أيضا ، ما يحدث عندما ينسحب أو يعتزل بعض أصحاب الوضع غير الرسمى من اللجنة . ويستخدم هنا مفهوم يعرف بعبارة « الحق المشاع » ، ويعنى أن اللجنة تدفع للعضو المنسحب من النشاط نسبة مئوية تعادل ما قدمه من استثمارات وتحسينات واشتراكات للصندوق المشترك .

وتجرى هذه الصفقات عادة دون علم السلطات كلية . ولكن نظرا لأنها تفضى إلى تغييرات فى السجلات الرسمية ، فإن كل ما تفعله السلطات المسئولة هو قبول المراسلات التى يرسلها إليها المشتغلون بالنقل للإحاطة والعلم بتغيير العضوية .

منظمات القائمين بتشغيل النقل غير الرسمى

مع تزايد قيمة الخط الذى تم الانفراد به بالتعدى وتزايد قيمة الحقوق فيه ، يتشكل حافز يدفع القائمين بتشغيل النقل غير الرسمى للتنظيم والتفاوض والتعامل مع المؤسسات

القانونية . ويقتضى ذلك منهم إقامة منظمات على مستويين فى الأساس : الأول لجان المشتغلين بالنقل غير الرسمى العاملين على نفس الخط ، والثانى لجان مختلفة تتجمع معا فى اتحادات ، ثم فى اتحادات كونفيدرالية .

اللجنة

فى قطاع النقل غير الرسمى لا توجد عادة عقود سابقة للتعدى . وإنما هناك مرحلة أولية - عقب التعدى على خط المواصلات بصورة مستقلة - يقوم فيها كل مشتغل غير رسمى بالنقل بأداء خدمة مستقلة ، ويحدد ساعاتها وجدولها الزمنى ، ويقرر الأجور التى ينبغى فرضها مقابلها . لكن المشتغل بالنقل لا يمكنه البقاء مستقلا إلى ما لا نهاية ، ومن ثم ، يضطر إلى التنظيم مع غيره من القائمين بالنقل على نفس الخط .

والتنظيم له عدة مزايا . فأولا ، إن تشغيل خط بطريقة منظمة يساعد على خفض نفقات التشغيل ، ويكفل خدمة منتظمة مما يرضى الركاب . وثانيا ، يساعد التنظيم كذلك على تجميع عدد كاف من القائمين على النقل ، مما ييسر لهم التفاوض مع السلطات ، والحفاظ على الخط الذى أقاموه . والتنظيم ثالثا يبعد أى طامعين جدد فى التعدى على الخط ، مادامت المركبات التى تفى بالحاجة متوافرة .

وبناء على مبادرة أكثر أعضاء الفريق إقداما يبدأ المتعدون بعقد اجتماعات مغلقة ينتخبون فيها قادتهم ، ويحاولون الاتفاق على تشغيل الخط ، ويجرون إحصاء لعدد الأعضاء ، ويرسون دعائم آلية ديمقراطية فى جوهرها لانتخاب الزعماء دوريا ، ويقررون إنشاء صندوق مشترك يمولونه باشتراكات إلزامية ، ويشكلون هيئة يطلقون عليها اسم « لجنة » ، لها مسئولية محددة هى تحقيق أهداف الأعضاء . ويمكن النظر إلى هذه المجموعة من الاتفاقات باعتبارها « اتفاق مشاركة غير رسمى » .

واللجنة هى الهيئة المؤسسية التى تتشكل بالفعل عقب التعدى ، لتحقيق أهداف « اتفاق المشاركة غير الرسمى » . ولهذا فإن لها طبيعة مزدوجة : إنها مشروع تجارى غير رسمى لأنها تنظم عملية التشغيل الاقتصادى للخط ، ثم إنها جماعة مصلحة لأنها تتفاوض مع السلطات لتأمين الحقوق المكتسبة المجاوزة للقانون .

ومهام اللجنة فيما يختص بتنظيم المشروعات ، معقدة تماما . إذ يتعين على القيادة أن تقوم بتحسين ذلك القطاع من الخط الذى تم إنشاؤه عن طريق التعدى ، وذلك بعمل مراجعة دائمة لأوضاع السوق ، وتحديد محطات نهائية وسط الطريق العام توضح بداية ونهاية الخط - وهو أمر محظور صراحة ، طبقا للقانون - وتقييم تعريفة الركوب . وإذا كانت اللجنة قد وافقت بالفعل على رقابة الدولة لتعريفة الركوب مقابل الاعتراف بها من جانب

الأجهزة البيروقراطية ، فإنها تجرى فقط تقييما لبيان ما إذا كان الحد الأقصى المقرر يتفق مع توقعاتها أم لا ، وتقرر كذلك المزايا التى يمكن أن تطالب بها لتعويض أى أرباح قد تضحى بها . وتقرر لجان القراصنة ، التى ترفض رقابة الدولة ، تعريفات لنفسها ، وتحدد إما تعريفة موحدة للخط بأكمله ، أو تعريفات مختلفة حسب المسافة إذا ما كان الطريق طويلا .

وتقرر قيادة مشروع العمل كذلك تواتر المركبات وسرعتها على الخط لتوزيع رحلات النقل . والاجتماع العام الذى يحدد التواتر ، يعين أيضا نظارا يراقبون الامتثال لمعدلات التواتر عند بداية ونهاية كل خط . ولديهم سلطة توقيع عقوبات على السائقين الذين يتعمدون إطالة أو تقصير فترة التواتر . وتوقع بشأن هذين النوعين من الانتهاكات ، عقوبات رمزية فقط : غرامة لا تزيد على ٥٠ سنتا عن كل انتهاك .

وتحتفظ قيادة العمل أيضا بسجل حديث خاص بالأعضاء والمركبات ، بهدف أساسى هو التصديق على المبيعات وتزويد السلطات بالمعلومات اللازمة .

وحيث إن مشروع العمل التجارى هذا غير رسمى ، فإن اللجنة تحاول أيضا تمويل أنشطة أعضائها ، نظرا لصعوبة حصول القائمين بتشغيل النقل غير الرسمى على قروض ائتمانية من أجهزة التمويل التقليدية . ويتم جمع الأموال عن طريق تحصيل مساهمات مختلفة لتوفير التمويل للقائمين بالتشغيل فرادى أو للمصروفات الجماعية مثل إقامة مبنى . فسعر الفائدة هو السائد فى السوق غير الرسمية غير الخاضعة للتنظيم الإدارى .

ومهام اللجنة ليست أقل تعقيد حين تعمل كجماعة مصالح . وأولى هذه المهام التفاوض مع السلطات . ونظرا لأن اللجان غير رسمية ، فإنها تحاول التفاوض مع السلطات من أجل الاعتراف بحقها فى الاستيلاء على خطوط مواصلات ، وما إن تفوز بهذا الاعتراف ، حتى تسعى للحصول على منافع إضافية مثل امتداد غير مصرح به لخطوط المواصلات وإنشاء محطات نهائية ومواقف على طول الخط . وتنطوى هذه المفاوضات أساسا على تنازلات متبادلة . وعندما تكون هناك مصالح سياسية للسلطات ، فإنها تمنح أحيانا امتيازات معينة مقابل تعهد علنى بالتأييد ، أو مقابل اتفاق بعدم الاشتراك فى إضرابات ضدها .

وغالبا ما يلجأ القائمون على تشغيل النقل إلى أشكال إضافية للضغط فى سبيل الوصول إلى نتيجة سريعة للمفاوضات . ونظرا لوضعهم غير الرسمى ، وافتقارهم إلى اعتراف الدولة الكامل بهم ، وعدم وجود وسيلة للوصول إلى قنوات رسمية لعرض مطالبهم ، فإن هذا الضغط يكون فى الغالب الاعم نوعا من المواجهة – مثل التهديدات والإضرابات والمسيرات والتوقف عن العمل والاحتجاجات – علاوة على وسائل أخرى مثل جمع

التوقيعات ، والذى يلجأون إليه خاصة عند محاولة الحصول على اعتراف بخط للمواصلات[1] .

وبهذه الطرق ، سواء عن طريق عرض المساندة السياسية أو إثارة القلاقل والاضطرابات ، سعى القائمون على النقل غير الرسمى إلى الحفاظ على حقوقهم المجاوزة للقانون على حساب تسييس أنفسهم واستثمار نسبة متزايدة من مواردهم .

وكان الإفساد هو الوظيفة الثانية للجان كجماعات مصالح . والإفساد بصفة عامة يستخدم للحصول على نوعين من المنافع من البيروقراطية الحكومية : التعجيل بالإجراءات البيروقراطية ، والاعتراف بالحق فى الانفراد بخطوط مواصلات أو حمايتها .

وتتبع اللجان تدابير محددة فى سبيل حصولها على الاعتراف بحقوقها فى الاستيلاء على خطوط المواصلات أو حمايتها . فإذا كان الموظفون البيروقراطيون يستعطون الرشاوى ، فإن أحد ممثليهم يزور اللجان بصفة دورية لطلب الرشوة ، أو لتقاضيها ولتقاسمها مع شركائه إذا كان الاتفاق قد تم على الرشوة مسبقا . وعندما يقدم أصحاب الوضع غير الرسمى الرشاوى ، فإن سكرتيرىّ الدفاع فى اللجان المعنية يترددون على قسم الشرطة أو على إدارات الحكومة لتقديم رشوة مقابل الخدمات المرغوب فيها ، والتى تتراوح ما بين إغماض العين إزاء مد خط مواصلات عن طريق التعدى إلى حماية اللجنة من القراصنة الذين يحاولون التعدى على خطوطها .

الاتحادات والاتحادات الفيدرالية

فى حين أن اللجان قد تكون فعالة نسبيا لتأمين الاعتراف بحقوقها فى الاستيلاء على خطوط مواصلات ، فإنها تواجه صعوبات هائلة لإيجاد وسيلة للوصول إلى السلطة العليا .

وسرعان ما تتزايد هذه الصعوبات نظرا لأن الدولة تفرض فى مقابل تقديم اعتراف بيروقراطى عددا من الالتزامات على القائمين على النقل – وبخاصة تحديد التعريفة . وفى هذه المرحلة ، يغدو أصحاب الوضع غير الرسمى مهتمين ، ليس فقط بالحصول على الضمان والاستقرار لحقوقهم ، بل وأيضا بمحاولة الحصول على منافع أخرى ، من شأنها أن تعوضهم عن التزاماتهم الجديدة .

وحيث إن اللجان ، لوحدها ، لا يمكن أن تحشد العدد الكافى من القائمين على النقل ومن المركبات للتأثير على السلطات والرأى العام ، فإنها تضم قواها فى منظمات أكبر مما

(١) **المثال النموذجى هو ما فعلته اللجنة ٧٤م التى مدت خطها عن طريق التعدى ، وعملت مع قيادة مستوطنة هواسكار لجمع التوقيعات ، ونظمت مسيرة للضغط على وزارة النقل والمواصلات .**

يمكنها من الإفادة من سلطات الدولة فى مجال إعادة التوزيع . وتوحد صفوفها كذلك لتشكيل اتحادات تنضم بدورها إلى اتحادات فيدرالية ، ويكملون معا التنظيم السياسى للقائمين على النقل غير الرسمى .

وإذا كانت اللجان طرفا فى اتفاق المشاركة غير الرسمى ، فإن الاتحادات والاتحادات الفيدرالية ، تمثل نتاج الاتفاقات السياسية التالية التى تم التوصل إليها فى محاولة لإضفاء الصفة الرسمية على الحقوق وتعويض التعريفات المحددة عن طريق السلطات ، وغير ذلك من الأعباء التى تفرضها الدولة مقابل الاعتراف البيروقراطى بها . وهى تتفاوض ، صراحة أو ضمنا ، من أجل تبادل لخدمات ، تماما مثلما تفعل اللجان ، وتلجأ إلى كل وسائل الضغط الممكنة مثل جمع التوقيعات ، والتهديد ، والتوقف عن العمل ، والمسيرات والإضرابات . وترشو أيضا السلطات إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك .

وهذا بدوره من شأنه أن يجعل بقاء الاتحادات والاتحادات الفيدرالية المختلفة ، أو يجعل زعامتها رهنا فى الأساس بكم أو نوع المنافع التى يقدمانها للجان المعنية بالانضمام إليهما . وتسعى اللجان من ناحيتها إلى خدمة مصالح القائمين على تشغيل النقل غير الرسمى بصورة عملية (براجماتية) دون أية محاذير أيديولوجية ، مهما كانت ، بشأن التنقل من تنظيم إلى آخر حسب المنافع التى يقدمها كل منها . وأدى هذا بمرور السنين إلى خلق مناخ تنافسى صريح بين التنظيمات المختلفة ، تأسيسا على قدرتها على إنشاء ارتباطات مع الدولة أو التفاوض معها .

ونتيجة لهذه المنافسة استطاع القائمون على تشغيل النقل غير الرسمى أن يفوزوا بوجه عام بمجموعة من المزايا المذهلة حقا على مر السنين .

ففى مجال الضرائب استطاعت الاتحادات والاتحادات الفيدرالية أن تفوز ، *من بين أمور أخرى* ، بإلغاء الديون الضرائبية ؛ والإعفاء من ضريبة الطوابع وضريبة كسب العمل ، واشتراكات الضمان الاجتماعى ، والاشتراكات لصالح هيئة « سيناتى » ؛ والإعفاء من الضرائب على شراء مركبات مستعملة وضرائب المبيعات وضرائب المبيعات الإضافية ؛ والإعفاء من ضرائب المركبات ؛ والإعفاء من حصة صاحب العمل من ضريبة الدخل وإعادة تقييم الأصول ورسملة فائض إعادة التقييم .

وفيما يختص بشئون التعريفة الجمركية ، استطاعت الاتحادات والاتحادات الفيدرالية أن تفوز لصالح القائمين على النقل غير الرسمى بحق استيراد مركبات وقطع غيار سيارات معفاة تماما من الرسوم الجمركية .

وفى مجال العقوبات ، ضمنت الاتحادات والاتحادات الفيدرالية تخفيف العقوبات بشأن مخالفات المرور فى أربع مناسبات على الأقل .

وإذ اتجهت الاتحادات والاتحادات الفيدرالية إلى المشاركة فى آليات الحكومة ، فقد فازت بميزة المشاركة فى الهيئات المسئولة عن تحديد الأسعار ، وفى الهيئات المسئولة عن تنظيم خدمات النقل ، وفى الهيئات المسئولة عن حل المنازعات المتعلقة بخطوط المواصلات ، وفى الإدارات المسئولة عن صندوق تمويل النقل البرى .

واستطاعت الاتحادات والاتحادات الفيدرالية كذلك ، استخدام معايير تشغيل اقتصادية لتمكين القائمين على تشغيل النقل غير الرسمى من تجنب الحجز على مركباتهم فى حالة العجز عن دفع ديونهم ، ومن ثم ، قللت من مسئوليتهم التجارية(٢) .

وأخيرا ، ومن خلال إنشاء « صندوق النهوض بالنقل البرى » فى عام ١٩٨٠(٣) ، و« صندوق تمويل النقل البرى » فى عام ١٩٨١(٤) ، ظفر القائمون على النقل غير الرسمى بامتياز الحصول على قروض مدعومة بشروط ميسرة .

ولكن على الرغم من هذه الامتيازات ، لم يستفد القائمون على النقل غير الرسمى من العملية . وكما سنرى فى الجزء التالى وفى الفصل الخامس ، فإن الدولة فرضت بدورها الكثير من الاشتراطات عليهم والتى سوف نطلق عليها « تكلفة الوضع الرسمى » ، وتشتمل على تسعيرة محددة لتعريفة الركوب واعتراف إدارى مخالف للاعتراف الذى يحصل عليه أصحاب الأعمال الرسميون فى المناطق الأخرى . وأثار هذا الموقف أزمات دورية فى نظام النقل .

التطور التاريخى للنقل غير الرسمى

على غرار ما تم فى الفصول السابقة ، نظمنا عرضنا للتطور التاريخى للنقل غير الرسمى إلى مراحل ، تتبع تاريخ خدمة النقل ، وتطور الوضع غير الرسمى وأثر ذلك على المجتمع الرسمى ، وأسلوب الدولة فى معالجة المشكلة على مر السنين .

ميلاد النقل الجماعى للركاب

جاء ميلاد النقل الجماعى للركاب فى القرن الماضى بفضل التقدم التكنولوجى الذى يسر استخدام السكك الحديدية لنقل المسافرين . بيد أن هذا الوضع قيّد سوق النقل الجماعى للركاب نظرا لتعذر الاستيلاء على خطوط مواصلات السكك الحديدية بحكم طبيعتها .

---

(٢) قانون الإجراءات المدنية ، المادة ٦١٧ ، الفقرة ١٢ ، المعدل بالمرسوم التشريعى ٣٢٩ .
(٣) المرسوم التشريعى ٢٣١٧١ .
(٤) المرسوم التشريعى ١٥٥ ، المرسوم السامى ٥٩ - ٨١ ، والمرسوم التشريعى ٢٦٧ .

ونشأت أول خدمة للنقل الجماعى للركاب فى العاصمة ليما فى عام ١٨٥١ ، عندما انطلقت القاطرة *شالاكيتو* من منطقة مجاورة لما يعرف الآن باسم بلازا سان ماراتان متجهة إلى الميناء الرئيسى ، وبذا افتتح خط سكك حديد ليما – كالاو .

ومع تطور هذا الخط الحديدى الممتد بين المدن ، ظلت العاصمة ليما محتفظة بخدمة النقل القديمة بالعربات القديمة المؤجرة ، والتى تعد بحق سلف التاكسى الحديث ، وكانت تفى بحاجات مدينة صغيرة تضم عددا محدودا نسبيا من السكان . ولكن مع زيادة عدد السكان قبيل نهاية القرن ، بدأت تلك العربات فى الانتشار ، ونشأت معها خطوط مواصلات محددة المعالم بصورة أو بأخرى . واستجابة لهذا التحول ، سنّت الدولة فى عام ١٨٧٤ أول لائحة تنظم مرور المركبات فى تاريخ لجمهورية وخولت للسلطات تقرير التعريفات[٥] .

ويسرت نشأة خطوط مواصلات ثابتة الانتقال من العربات إلى ترام (شاحنة) تجره الحيوانات . وتعتبر هذه ، إذا شئنا الدقة ، أول مركبات جماعية لنقل الركاب عرفتها المدينة . بيد أن هذا التطور خلق مشكلة جديدة . فمن قبل لم تؤد العربات المفردة إلى ظهور حقوق ملكية غير حق ملكية العربة ذاتها . ولكن ظهور خطوط مواصلات بالترام ، تسير على قضبان حديدية ، استلزم تأسيس حقوق ملكية إزاء خطوط المواصلات . وأدى هذا إلى نظام حقوق الامتياز الذى يتم بناء على تفاوض الدولة مع كل شخص معنى بتشغيل ترام . وتضمن حق الامتياز ، تحديد خط المواصلات الذى يتم العمل عليه ، وكذلك مواصفات الخدمة وقيمة التعريفة وحددت أولى الشركات العاملة فى هذا المجال تعريفاتها بطريقة تقليدية بناء على اتفاق ، وكانت هذه التعريفات ملزمة لأطراف العقد ، فقد كان لا يمكن تعديلها مع تقلب السوق ، وإنما فقط بناء على اختيار الطرفين .

وأدت التحسينات التكنولوجية إلى الإسراع بتطوير هذه الخدمة ، وبدأت عشية القرن العشرين أولى خطوات إبدال الترام الذى تجره حيوانات بالترام الكهربائى . وفى عام ١٨٩٥ تم الترخيص للحكومة البلدية فى ليما ، بالاتفاق مع شركات لإقامة هذه الشبكة ، غير أنها لم تمنح أول حقوق امتياز إلا فى عام ١٩٠٣ لمجموعات مختلفة من رجال الأعمال الرسميين : فى يناير لتشغيل خط يصل ما بين ليما وكوريللوس[٦] ، وفى مارس لتشغيل خط يصل بين ليما والكالاو[٧] .

ومع ازدياد تعقد إدارة هذه الخدمة الجديدة ، بات أيسر على الدولة أن تتعامل مع

---

(٥) القواعد التى تحكم العربات والحافلات العامة والخاصة ، ٥ يونيو ١٨٧٤ .

(٦) قرار سام فى ١٢ يناير ١٩٠٣ .

(٧) قرار سام فى ١٣ مارس ١٩٠٣ .

صاحب امتياز واحد . ومن ثم ، منحت الدولة فى عام ١٩٠٥ شركة واحدة هى « شركة ليما للسكك الحديدية الحضرية المحدودة » سلطة خدمة أكثر من خط مواصلات واحد ، وبدأت بذلك اتجاها نحو الاحتكار الذى تأكد فى عام ١٩١٣ وعام ١٩٢٠ ، عندما سيطرت « شركة ليما للنور والقوى الكهربائية » على كل من شبكة الترام داخل المدينة وشبكة الترام فيما بين المدن . وهكذا ، دعمت الدولة أفضلية التعامل مع أقل عدد ممكن من المقاولين ، مما أرغم أصحاب الأعمال الخاصة على أن يكتسبوا نفوذا سياسيا ، إذا أرادوا دخول مجال نشاط النقل والبقاء فيه .

وكان هذا هو السياق التقييدى الذى تعين أن يعمل فى إطاره ، أولا منظمو المشروعات الرسميون ممن أرادوا تقديم خدمات النقل بالحافلات (الأتوبيسات) ، ثم من بعدهم المشتغلون بالنقل غير الرسمي الذين سعوا إلى تقديم هذه الخدمات من خلال سيارات الأجرة العامة . ووجد كلا الطرفين أن الدولة عازفة عن التفاوض مع عدد من المتقدمين لهذا يزيد على اللازم .

ظهور النقل بالسيارات ونهاية احتكار النقل

فى ١٩٢١ ، أدى ظهور خدمات نقل الركاب بالحافلات (الأتوبيسات) على يد القائمين على النقل من أصحاب الوضع الرسمى ، وكذلك أول تحويل للمركبات المستخدمة فى نقل السلع إلى مركبات لنقل الركاب ، إلى إنهاء احتكار مركبات السكك الحديدية والترام للنقل الجماهيرى ، وحال دون أن تفرض الدولة قيودها على السوق .

وتحالف هؤلاء الملاك الصغار لخطوط الأتوبيسات مع أصحاب صناعة محلية يملكون ورشا لإصلاح المركبات وغيرهم من أصحاب الأعمال الصغيرة ، وعهدوا إليهم بمهمة إصلاح وصيانة مركباتهم . وتأسست فى العام نفسه أول ورش لتعديل هياكل السيارات المستوردة (الشاسيهات) لتتفق مع لوائح النقل التى حددتها العاصمة .

وبحلول عام ١٩٢٦ ، أصبح النقل بالأتوبيسات شعبيا تماما لدرجة أن ثمانى شركات جديدة قامت لتقديم هذه الخدمة . ومن الأمور التى شجعت على هذا النمو ، إلى حد ما ، برنامج الحكومة لإنشاء الطرق العامة . وكان على شركات الترام أن تتحمل هى تكلفة مد القضبان الحديدية لمركباتها ، على عكس شركات الأتوبيسات التى تمكنت من الاستفادة من الاستثمارات التى قامت بها الدولة فى إنشاء الشوارع والطرق .

وخلال هذه الفترة ، بدأت المناطق السكنية الموجودة خارج حدود المدينة تتسع أيضا ، وبدأت الأراضى الممتدة على طول خطوط المواصلات التى تربط المجتمعات النائية بوسط المدينة ، تأهل بالسكان تدريجيا . واستطاعت الأتوبيسات أن تلائم نفسها بسهولة أكثر من

التزام مع هذه التغييرات فى مجال استخدام الأراضى الحضرية ، وبذا أرست سابقة قلدها بعد ذلك أصحاب الوضع غير الرسمى .

ظهور « الكوليكتيفو » أو التاكسى العام غير الرسمى

بدأت الخطوة الأولى للوضع غير الرسمى على الساحة خلال الفترة التى عرضنا لها فيما سلف ، وتمثل هذا فى ظهور أول سيارات « سيدان » استخدمت كسيارات جماعية (كوليكتيفو) ، أو سيارات الأجرة العامة « التاكسى » .

ولم يكن هذا النوع من المركبات « السيدان » المستعملة كفؤا ، لأنها كانت تشغل مساحة كبيرة جدا من الطريق العام بالقياس إلى عدد الركاب الذين تحملهم (٨ أشخاص) . غير أن هذا العيب الأساسى أمكن تعويضه بعدد من المزايا .

فأولا وقبل كل شيء ، كانت التعريفات المتفق عليها بين أصحاب الأتوبيسات الرسميين والدولة مرتفعة بدرجة جعلت تشغيل هذه المركبات « السيدان » مربحا ، حتى على الرغم من أن وفورات الحجم الكبير التى توفرها ، كانت أقل من الأتوبيسات . ثانيا ، جعلت سياسة البنزين الرخيص التى تميزت بها سياسات جميع حكومات بيرو حتى النصف الثانى من السبعينيات من القرن العشرين ، تشغيل هذا النوع من المركبات « السيدان » زهيد التكلفة . ثالثا ، حالت قلة عدد السكان نسبيا ، والمسافات التى تقطعها المركبات فى تلك الأيام ، دون الملاحظة الفورية لزيادة اختناقات المرور التى كانت قد بدأت . وهكذا ، كان أصحاب الوضع غير الرسمى قادرين فى بداية الأمر على استخدام السيارات « السيدان » دون أن يهتموا بوفورات الحجم الكبير .

ظهور منظمات القائمين بتشغيل وسائل النقل

كانت أول منظمة للقائمين على تشغيل وسائل النقل غير الرسميين ، هى اللجان التى ربما يرجع تاريخها إلى نهاية العقد الثانى من هذا القرن . وفى البدء كانت اللجان جماعات صغيرة شكلها أصحاب التاكسيات غير الرسميين الذين تعدوا على خطوط مواصلات عامة ، وذلك للتصدى لشركات الأتوبيسات الرسمية العاملة على نفس الخطوط والتى اعتادت تحريض الشرطة ضدهم .

ومع تكاثر عدد اللجان ، اتجهت إلى الوحدة وإلى التعبير السياسى عن نفسها من خلال الاتحادات والاتحادات الفيدرالية . وانضم كثيرون من هؤلاء إلى الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو .

ومثل أى كيان هدفه الأساسى هو حماية نفسه من الدولة ، سرعان ما وقع الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو فى أيدى السياسيين ، وكان يهيمن عليه فى البداية ، جماعات من الفوضويين ، انضم أكثرهم ، فيما بعد ، إلى « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » . وفى عام ١٩٢٥ ، بدأ يتعاظم الوجود الشيوعى داخل الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو ، حتى أنه بعد سنوات أصبح هذا الاتحاد ضمن الجماعات التى أسست « الاتحاد الكونفيدرالى العام لعمال بيرو »[٨] . واستطاعت القيادة الفوضوية استعادة سيطرتها مباشرة تقريبا ، ومن ثم أعلنت انسحاب « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » من « الاتحاد الكونفيدرالى العام لعمال بيرو » لأول مرة ، بحجة الدفاع عن أعضائه بنفسه .

بيد أن جميع هذه الأحداث تخفى وضعا أكثر تعقيدا : ذلك أن القائمين على تشغيل النقل غير الرسمى وجدوا أن حلفاءهم الوحيدين هم منظمات سياسية ، تخصصت فى الدفاع عن المصالح البروليتارية . وخلق هذا معضلة لم يواجهوها فى تاريخهم لأن مصالحهم لم تتطابق مطلقا مع مصالح هذه المنظمات . ونتيجة لذلك ، كانوا دائما فى حالة انضمام وانسحاب ، بالنسبة إلى هذه المنظمات – حسب ما إذا كانت مصالحهم متطابقة معها أم لا – وأخذوا يتبنون وعيا سياسيا له صبغة بروليتارية متزايدة ، كلما أخفقوا فى خلق اتجاه لدى أصحاب الأعمال الرسميين يسمح باستيعابهم بينهم . والواقع أنه فى عام ١٩٢٦ ، شكل القائمون على النقل الرسميون ، منظمة خاصة بهم هى « رابطة أصحاب الأتوبيسات داخل المدينة وبين المدن » ، التى كان مقدرا لها أن تلعب دورا مهما خلال السنوات التالية .

الإضراب الكبير فى عام ١٩٣٠

بدأت المرحلة الثالثة لأصحاب الوضع غير الرسمى ، عندما استطاعوا بعد تحالفهم مع القائمين الرسميين على النقل ، فتح أبواب السوق وإنهاء الاحتكار الذى خلقه نظام ليجويا الحاكم .

ففى عام ١٩٣٠ منحت الحكومة عقد احتكار ، لشركة متروبوليتان ، وهى اتحاد يضم « شركة ليما للنور والقوى الكهربائية » التى كانت تملك احتكار الترام ، ومستثمرين من الولايات المتحدة ، وذلك لتشغيل جميع خطوط المواصلات فى ليما . ورد القائمون على تشغيل الأتوبيسات ، الرسميون وغير الرسميين ، على هذه الخطوة بتوحيد قواهم ، وكسبوا

(٨) حسب ما قالته مارجاريتا بيتريرا : Margarita Petrera (“La Experiencia...,”pp.43-44) ، « فى ١٩٢٩ كان الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو واحدا من سبع منظمات أساسية أعلنت *بيان (مانيفستو) عمال الجمهورية* ، الذى انتقد فشل التنظيم النقابى الفوضوى واقترح تكوين اتحاد كونفيدرالى قومى ، تم انشاؤه على أساس مبدأ « اتحاد البروليتاريا » .

أيضا تأييد أصحاب مضخات الغاز الذين أضيروا بسبب الاحتكار كذلك ، ودعوا إلى إضراب شامل لجميع وسائل النقل الجماعى فى ليما . وتوافق الإضراب مع موجة احتجاجات انتهت بالإطاحة بنظام ليجويا الحاكم ، بعد أن بقى فى السلطة أحد عشر عاما .

واستمر الإضراب حتى بعد أن تربعت على السلطة الطغمة العسكرية الحاكمة برئاسة ديفيد سامانيز أوكامبو . ولم تبد هذه الطغمة فى بادىء الأمر أى علامة تفيد عزمها على إنهاء الاتفاق مع شركة متروبوليتان . وأضفى هذا طابعا راديكاليا على الإضرابات ، وشعرت الحكومة أنها مجبرة على تشكيل محكمة للتحكيم بغرض حسم النزاع . ومن ثم ، دعت عددا من الشخصيات البارزة ، ليكونوا أعضاء فى هذه المحكمة تأكيدا لما توليه من أهمية لهذه المشكلة . وكان قرار المحكمة قاطعا : إذ ألغت الاحتكار الممنوح لشركة متروبوليتان وفتحت سجل المركبات لجميع العاملين فى النقل ، ومنحت اعترافا قانونيا للخدمة التى يؤديها أصحاب الوضع غير الرسمى اعتبارا من مايو ١٩٣١ . وحابى هذا القرار العاملين فى النقل ، سواء أصحاب السيارات الخاصة الأفراد أو أصحاب الوضع غير الرسمى ، لأنه أتاح لهم فرصة العمل . علاوة على أنه أكد لأصحاب الوضع غير الرسمى إمكانية استخدام العمل السياسى لفرض مطالبهم على الدولة .

تفاهم بين الدولة والقائمين بتشغيل النقل الرسميين

تميزت المرحلة الرابعة بتحول القائمين بالنقل الرسميين إلى محاورين جدد مع الدولة وفرض عدد من الالتزامات القانونية عليهم بصورة تدريجية ، مما حد فى النهاية من مرونتهم وسمح بنمو الوضع غير الرسمى .

ويبدو أن أصحاب الأعمال الرسميين التابعين « لرابطة أصحاب الأتوبيسات داخل المدينة وبين المدن » . كانوا هم الفائزين الوحيدين فى المعركة ضد احتكار شركة متروبوليتان . وسرعان ما أصبحوا الفريق الحاسم فى قطاع النقل ، لأنهم ضموا إليهم مجموعات من المستثمرين الأثرياء نسبيا وتوافرت قنوات توصيل أساسية مع الحكومة[٩] .

وكانت النتيجة هى استمرار قدرة الحكومة على الحد من عدد محاوريها من خلال العمل مع منظمة واحدة تخضع لاحتكار القلة . وذلك على الرغم من عجزها عن فرض احتكار يكفل لها السيطرة على النقل بصورة أيسر . وكانت ميزة هذا الوضع ، هى أنه قلل

(٩) أنظر : Hans de Wit, *El Transporte. Publico en Lima Metropolitana* (Lima:Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacifico,1981),p. 38.

المنافسة بالنسبة للقائمين على النقل الرسميين . وتهيأ المسرح لتطور عملية تبادل المنافع بين الدولة وبين القائمين على النقل الرسميين .

وفى عام ١٩٣١ ، أقنعوا الدولة بأن تدعم وضع احتكار القلة الذى يتمتعون به بحظر حق الدخول المجانى لمجال تشغيل خدمات النقل والممنوح بناء على قرار المحكمة المختصة بالتحكيم ، وفازوا فى عام ١٩٣٦ بقدر أكبر من الحماية ، عندما أرست المحكمة مبدأ عدم ازدواج خطوط المواصلات ، وبمقتضاه يتم رفض منح تراخيص التشغيل لطالبى الامتيازات الجدد ، إذا كانت خطوط المواصلات المقترح تشغيلها ستحدث ازدواجا مع خطوط قائمة فعلا .

وتدعم موقف الدولة أيضا . فمنذ فترة مبكرة ترجع إلى عام ١٩٣١ ، طالبت الدولة القائمين الرسميين على النقل بدفع ضريبة تساوى ٦ فى المائة من التعريفة المحصلة ، وإصدار ١٠٠ تصريح مجانى للموظفين العموميين ، وخفض التعريفة بنسبة ٥٠ فى المائة لرجال القوات المسلحة ، الذين كانوا فى السلطة آنذاك . وفى العام التالى خولت الدولة لنفسها سلطة تحديد تعريفات النقل العام ، والتى كانت قبلا تتحدد بناء على اتفاق مع القائمين على نقل الركاب العاملين على خطوط الامتيازات الأولى .

وخلال الحرب العالمية الثانية ، واجه النقل الرسمى أزمة بسبب القيود المفروضة على توريد المعدات الدارجة ، وقطع الغيار ، وغير ذلك من الضروريات ، وبدلا من أن تدعم الدولة موقف حلفائها من القائمين على النقل الرسميين ، فضلت التدخل بصورة مباشرة . ففى عام ١٩٤٢ ، أنشأت أول شركة عامة للنقل بالمدن ، « هيئة النقل الحكومية » ، التى أصبحت فيما بعد « شركة البلدية للنقل » فى عام ١٩٤٦ و « الإدارة البلدية للنقل » فى عام ١٩٤٨ .

وفى الوقت نفسه ، كان القائمون على النقل الرسميون يواجهون مشكلات أخرى خطيرة . ونتيجة لذلك ، أذنت لهم السلطات فى عام ١٩٤٤ بزيادة التعريفة لأول مرة منذ عشرين عاما ، على الرغم من اشتراط إجراء تخفيض لتلاميذ المدارس الابتدائية بنسبة ٥٠ فى المائة من قيمة التعريفة الجديدة . ولم تكن الزيادة كافية ، وأفلست ثلاث شركات للأتوبيسات . ونهضت الحكومة البلدية بخدمات هذه الشركات لأنها لم تستطع ترك المدينة بدون مواصلات .

وأدى انهيار النقل الرسمى إلى أن أصبحت هناك فرصة أكبر أمام نمو التشغيل غير الرسمى فى السنوات التالية .

دعم الاتحادات

فى هذه المسيرة ، استطاع المشتغلون بالنقل غير الرسمى كسب اعتراف سياسى كاف لتطوير نشاطهم . وكان هذا نتيجة صدام بين مختلف الفرق المتنافسة للسيطرة على منظماتهم .

وعالجوا هذه المهمة بأسلوب عملى « براجماتى » تماما : إذ انتخبوا قياداتهم أو غيروا الاتحادات حسب المنافع التى يمكن الحصول عليها من علاقتهم بالدولة ، دون أن يتركوا أنفسهم لتأثير التفضيلات الأيديولوجية . وأفادوا من التنافس بين الشيوعيين وبين أعضاء « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » ، الذين حلوا محل الفوضويين تدريجيا فى الاتحادات ، ودفعوهم إلى التنافس للحصول على أكبر قدر ممكن من المنافع .

وحقق الشيوعيون أول انتصار فى هذه العملية . ففى عام ١٩٣٩ ، أيد حزبهم مانويل برادو ، المرشح المحافظ للرئاسة ، شريطة عدة أمور ، من بينها إدراج اسم خوان ب . لونا ، زعيم « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » وأمين عام الحزب الشيوعى ، فى قائمته الانتخابية للبرلمان . وعندما تم انتخاب لونا عضوا بالبرلمان ، أتاح له وضعه ، وسط نظام برادو الحاكم ، زيادة نفوذ الشيوعيين داخل الاتحادات ، مما وفر للمشتغلين غير الرسميين بنقل الركاب ، مؤقتا على الأقل ، الضمان الذى كانوا يحتاجونه لممارسة نشاطهم .

وفى عام ١٩٤٥ ، عندما حدث تحول فى النظام السياسى الحاكم أتى إلى السلطة بخوزيه لويس بوستامنتى إى ريفيرو الذى كان يدعمه « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » ، أصبحت اليد الطولى لأعضاء هذا التحالف ، علاوة على سيطرتهم على « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » الذى كان آنذاك قد أصبح عضوا فى « الاتحاد الكونفيدرالى لعمال بيرو » الذى كانت تديره خلاياه النقابية . ولم يفقد لونا سيطرته على التنظيم فقط ، بل كان نصيبه الطرد أيضا من الحزب الشيوعى فى عام ١٩٤٧ .

بيد أن نجاح « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » كان قصير الأجل . فنظرا لضعف موقفه فى حكومة بوستامنتى تدريجيا ، خاصة عقب انقلاب ١٩٤٨ العسكرى الذى أتى إلى السلطة بالجنرال مانويل أ . أودريا ، زالت حظوة قيادات السائقين ، أعضاء « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » لدى السلطات تدريجيا ، ومن ثم ، زالت حظوتهم لدى المشتغلين بالنقل . وهنا شرع خوان ب . لونا ، الذى أضحى حليفا لأودريا حينذاك ، فى العمل من أجل استعادة السيطرة على « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » ، مع العمل ، هو وقادة آخرون ، على دعم تنظيم نقابى مناهض « لتحالف الشعب الثورى الأمريكى » ، أطلقوا عليه اسم « لجنة العمل السياسى لعمال بيرو » . وفى عام ١٩٥٠ ، خرج « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » من « الاتحاد الكونفيدرالى لعمال بيرو » . ومن خلال الانتخابات العامة

التى دبرت فى تلك السنة ، تقدم لونا كمرشح عن أودريا ، وكسب مقعدا فى مجلس الشيوخ ، مما دعم سلطته التفاوضية .

وأسس أعضاء « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » من جانبهم ، تنظيما جديدا أسموه « الاتحاد الفيدرالى لسائقى بيرو والعاملين معهم » ، وذلك فى محاولة للحفاظ على قدر من الحضور السياسى يمكنهم من المنافسة للسيطرة فى مرحلة لاحقة .

وهكذا ، بعد الحرب العالمية الثانية ، نجد أن منظمات المشتغلين بالنقل غير الرسميين ، بدلا من أن تندمج بالكامل فى عالم الأعمال ، اكتسبت حضورا سياسيا كانت بحاجة إليه للدفاع عن مصالحها . فمثلما تعلمت الأحزاب السياسية أن تفيد منهم ، تعلموا هم أيضا كيف يفيدون من الأحزاب السياسية .

أزمة التاكسى العام واستخدام مركبات ستيشن واجن

جاءت المرحلة التالية فى تاريخ النقل غير الرسمى فى الخمسينيات عندما بدأ القائمون بتشغيل سيارات التاكسى الأجرة فى زيادة حجم مركباتهم ، وأبدلوا مركباتهم « السيدان » بمركبات ماركة ستيشن واجن . وبذلك بدأت مركباتهم تقترب من مركبات النقل الرسمى من حيث الحجم ومن ثم تهددها بتجديد المنافسة .

ولكن فى عام ١٩٥٠ ، وقبل مضى وقت طويل على دخول سيارات ستيشن واجن الخدمة ، أصدرت السلطات قرارا صريحا يحظر استعمالها . ونظر أصحاب سيارات نقل الركاب التقليدية إلى المنافسة الجديدة بعين القلق ، وكان نفوذهم لا يزال قويا آنذاك . وعلاوة على ذلك ، فنظرا لأن الزيادة فى السعة فى ذاتها ، كانت تشكل خطرا أكبر من خطر المركبات « السيدان » ، فقد اتخذت تدابير حكومية لمحاولة تعويق تقدمها . ومع هذا ، فنظرا لأن أصحاب الوضع غير الرسمى كانوا يملأون فراغا عجز أصحاب الوضع الرسمى ، الذين كانوا يعانون من سيطرة الدولة واحتكار الأقلية ، عن أن يملأوه ، فقد استمرت سيارات الستيشن واجن فى الزيادة المطردة .

أول امتيازات إعادة التوزيع

تحقق التقدم التالى عندما أقنع أصحاب الوضع غير الرسمى الدولة بأن تمنحهم إعفاءات دورية من الرسوم على الواردات المفروضة على المركبات وقطع غيار السيارات ، كميزة يستحقونها مقابل مساندتهم للحكومة .

وجرى التفاوض بشأن أول هذه الإعفاءات بين مجموعة لونا ونظام أودريا الحاكم فى عام ١٩٥٥ . ومنحت السلطات أساسا ترخيصا باستيراد سيارات « سيدان » معفاة من

الرسوم الجمركية ، وليقدمها « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » للقائمين على النقل أصحاب الوضع غير الرسمى الذين أثبتوا أنهم لم يكونوا أعضاء فى حزب « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » .

وفى عام ١٩٥٦ ، انتهى حكم أودريا ليحل محله حكم مانويل برادو الذى أصبح رئيسا للمرة الثانية . وكان بحاجة إلى أصوات حزب « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » ليضمن الفوز ، لذا وعد أعضاءه بالمقابل بنظام « للتعايش » . وهكذا استعاد حزب « تحالف الشعب » نفوذه داخل الحكومة وأصبح قادرا على أن يستعيد حضوره النقابى ، الذى عانى من أضرار بالغة بسبب اضطهاد حكومة أودريا ، كما أحيا من جديد « الاتحاد الفيدرالى لسائقى بيرو والعاملين معهم » . ومرة أخرى التزم أصحاب الوضع غير الرسمى مسلكا رشيدا : فقد هجروا « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » وانضموا إلى « الاتحاد الفيدرالى لسائقى بيرو والعاملين معهم » على أمل الحصول على مزايا مفيدة . والواقع أن « الاتحاد الفيدرالى لسائقى بيرو والعاملين معهم » ، سار على نفس النهج الذى استنه النظام الحاكم السابق ، وتفاوض وظفر بإعفاءات ضريبية فى عام ١٩٥٧ وعام ١٩٥٩ . ولكى يؤكد وضعه الجديد ، أقنع الدولة بأن تؤكد من خلال قانون صدر فى عام ١٩٥٩ ، ضرورة حصول المستفيد على تزكية من « تحالف الشعب الثورى الأمريكى » لكى ينتفع بالإعفاء . وكان واضحا أن هذا انتقام من موقف « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » فى عام ١٩٥٥ .

ولم تقنع مجموعة لونا بمجرد الجلوس ساكنة تنتظر وترى ، وإنما اتهمت « تحالف الشعب » بارتكاب صفقات مشبوهة لا حصر لها ، على الرغم من أنه كان عاجزا تماما عن أن حجب الإعفاءات المقررة قانونا كمزايا ، عن أصحاب الوضع غير الرسمى المستحقين لها مقابل طاعتهم للدولة ، فضلا عن أنها كانت قد أصبحت وسيلة تزيد بها منظماتهم نفوذها فى هذه الصناعة .

أزمة النقل الرسمى

حدث هذا التقدم عندما أدت أزمة قطاع مشروعات أعمال النقل الرسمى ، ثم إفلاسه فى النهاية ، إلى اتساع كبير فى المساحة التى يستطيع أصحاب الوضع غير الرسمى أن يشغلوها .

فبحلول أواخر الخمسينات ، لم يعد قطاع النقل التقليدى ، كما تمثله « رابطة أصحاب الأتوبيسات داخل المدينة وبين المدن » ، قطاعا مربحا . وفى عام ١٩٥٩ ، أغلقت شركة « السول للنقل » أبوابها ، وتتابعت حالات الإفلاس لتترك ليما بدون خدمات نقل رسمية

تقريبا . وبحلول عام ١٩٦٠ ، أوقف ملاك ٣٢ شركة من بين ٤٢ شركة للنقل أعمالهم .

وكانت هناك على الأقل ثلاثة عوامل وراء هذا الوضع : انخفاض الأرباح ، نتيجة للتحديد الصارم للتعريفات ، الذى أرغم الشركات الرسمية على إرجاء تجديد مركباتها مما أدى إلى أن يصبح أسطول سياراتها مستهلكا وعتيقا . ثانيا ، كان النقل غير الرسمى ، نظرا لأنه لم يكن خاضعا لسيطرة الدولة ، أقدر على ملاءمة نفسه مع الطلب المتزايد نتيجة اتساع مدينة ليما . وأخيرا ، فإن زيادة الاحتياطيات التى كان يتعين على الشركات الرسمية الاحتفاظ بها لكى تدفع منها الإعانات الاجتماعية لعمالها ، قضى عليها بالإعسار .

وترتب على هذا أن انسحب القائمون على النقل الرسمى من السوق ، وأشهروا إفلاس شركاتهم ، ونقلوا ملكية شركاتهم إلى العمال بعد أن أعلنوا عجزهم عن دفع إعانات العمالة الاجتماعية .

واستخدمت طريقتان لنقل الملكية : إقامة تعاونيات يحصل فيها جميع العمال على أنصبة متساوية ، وشركات يملكها العمال بأنصبة مختلفة حسب المبلغ الذى يكون المالك مدينا له به . غير أن مشروعات الأعمال الرسمية الجديدة لم تكن ناجحة جدا . وفى عام ١٩٧٠ ، حاول البعض أن يشكلوا من أنفسهم ما يعرف باسم « الاتحاد القومى لتعاونيات النقل » ، والذى عرف فى عام ١٩٧٣ بناء على إلحاح الحكومة العسكرية باسم « تعاونية النقل بليما العاصمة » و « شركة النقل العام بليما العاصمة » المملوكة ملكية عامة . وبحلول نهاية ١٩٨٢ كانت هذه الشركة قد تلقت دعما ماليا إجماليا قدره ١٢,٩ مليون دولار ، ومع هذا ، انخفض أسطول سياراتها من ٢٨٥ إلى ١٨٩ مركبة .

وأضحت الساحة خالية بسبب إفلاس الشركات الرسمية لا لتشغلها الشركات التى شكّلها مستخدموها ، بل ليشغلها أصحاب الوضع غير الرسمى .

الاعتراف بسيارات المينى باص

فى هذه المرحلة من التقدم ، اعترفت الدولة بسيارات المينى باص كمركبة رئيسية للنقل العام .

ومع انهيار الشركات الرسمية ، بدأ أصحاب الوضع غير الرسمى من المشتغلين بنقل الركاب ، فى إبدال سياراتهم « السيدان » بسيارات مقفلة ماركة « فولكس واجن » أو « أوه إم » ، أو « فورد » . وتوقفوا عن تشغيل التاكسيات ، وأصبحوا من القائمين على تشغيل المينى باص ، مما ضاعف تقريبا من عدد الركاب الذى يستطيعون نقله . ولم يبلغ التغيير أقصى سرعة له إلا فى ١٩٦٥ ، على نحو أجبر التاكسيات على الخروج حتى من أقصر الخطوط .

ومن الواضح ، أن قوة الدفع هذه ، قد نجمت عن قرار الحكومة بتشجيع إنشاء صناعة قومية لتجميع المركبات . ونتيجة لذلك ، بدأ ثلاثة عشر مصنعا فى إنتاج الهياكل لسيارات المينى باص الجديدة . وكانت المصانع بحاجة إلى سوق ، ولم يكن أمام الدولة من خيار سوى التعاون معها . وفى عام ١٩٦٥ ، اعترفت الدولة بمن يتولون تشغيل المينى باص . وفى العام التالى ، منحت امتيازا لأول لجنة لأصحاب سيارات المينى باص ، وهى اللجنة التى تشكلت من لجنة سابقة للتاكسى العام . غير أن هذا الاعتراف لم يمنح أصحاب الوضع غير الرسمى الشرعية التى كانت تتمتع بها شركات الأتوبيسات الرسمية ؛ لقد كان إجراء بيروقراطيا لم يسبغ على اللجنة شخصية قانونية أو ملكية محددة لخطوط المواصلات . ومع ذلك ، استمرت الدولة فى منح هذا النوع من الاعتراف إلى القائمين بتشغيل المينى باص ، على أساس ليبرالى نسبيا حتى عام ١٩٦٨ عندما أقرت إعفاءات جمركية وعددا من المزايا للنقل العام ، وإن توقفت عن منح مزيد من حقوق الامتياز[١٠] .

ومع هذا ، أرغمت الحكومة أصحاب الوضع غير الرسمى على قبول تحديد تعريفة الركوب مقابل الاعتراف الممنوح . وفى الوقت ذاته ، قررت الدولة زيادة مشاركتها المباشرة فى أعمال قطاع النقل عن طريق « الشركة القومية للنقل الحضرى فى بيرو » فى ١٩٧٦ . وعجزت أى من الشركتين عن أن تمثل خطرا جديا على أصحاب الوضع غير الرسمى . وأفادت حسابات معهد الحرية والديمقراطية أن الدولة اضطرت خلال الفترة من ١٩٦٥ إلى ١٩٨٢ إلى دعم هذه الكيانات التى خلقتها ، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، بمبالغ وصل مجموعها إلى ٨٧,٥ مليون دولار لكى تستمر فى العمل .

اندماج أصحاب الوضع غير الرسمى فى البيروقراطية

تحقق التقدم التالى لأصحاب الوضع غير الرسمى ، عندما اندمج ممثلو اتحادهم فى مكاتب الدولة المسئولة عن تحديد تعريفات نقل الركاب وتنظيم النقل .

وتشكلت « وكالة تنظيم تعريفات النقل » للحيلولة دون وقوع أزمات جديدة فى قطاع النقل ، وذلك عن طريق وضع آلية لتحديد الأسعار تضم الدولة والقائمين على النقل ، وممثلين عن أغلب الوزارات وعن القوات المسلحة وطلاب الجامعات . وهكذا أصبحت الأسعار مؤشرا على القوة السياسية للأطراف المشتركة فى العملية .

وأعقب دمج أصحاب الوضع غير الرسمى فى الآلية الحكومية لتحديد تعريفات الركوب ، دمجهم خلال عام ١٩٧٠ فى مكاتب الدولة المسئولة عن وضع السياسة العامة للنقل . وهكذا ، امتدت السياسة لتشمل فى النهاية جميع القرارات المتعلقة بالنقل .

---

(١٠) مرسوم سام ٩ - ٦٨ فى ٢٦ أبريل ١٩٦٥ ، ومرسوم سام ٢٦٠ - ٦٩ فى ٢٦ يونيو ١٩٦٨ .

وفى هذه الأثناء ، اطرد نمو الوضع غير الرسمى . وبحلول عام ١٩٧١ ، أى بعد ست سنوات من الاعتراف بأصحاب الوضع غير الرسمى كمسئولين عن تشغيل سيارات المينى باص ، أصبحوا يسيطرون على ٧٠ مركبة من كل مائة مركبة للنقل العام ، تاركين ٣٠ مركبة فقط لأصحاب الوضع الرسمى .

مشروعات أعمال كبرى - سيارات د - ٣٠٠

تحقق التقدم التالى لأصحاب الوضع غير الرسمى عندما أبدلوا ، على الرغم من الحظر القانونى ، سياراتهم بسيارات مينى باص ماركة د - ٣٠٠ .

فحتى السبعينيات ، ظل أصحاب الوضع غير الرسمى عاجزين عن أن يدخلوا فى الخدمة مركبات سعتها أكثر من ١٢ مقعدا ، نظرا لأن لائحة عام ١٩٦٥ كانت تحظر ذلك صراحة . ولكن زيادة الطلب - إذ أن هذا العقد شهد أضخم نمو سكانى فى تاريخ العاصمة ليما - وعدم كفاية وفورات الحجم التى تتيحها سيارات المينى باص ، جعلا من الصعب تقديم خدمات ملائمة دون استخدام مركبات أكبر .

وتعلم اتحاد القائمين على تشغيل سيارات المينى باص ، بالخبرة ، أنه إذا أراد زيادة حجم عملياته ، فلابد أن يحشد معا موارده السياسية وليس الفنية . ونظرا لأن القائمين بتشغيل سيارات المينى باص قد عرفوا أنه ليس من اليسير عليهم إغفال الحظر القائم ، فقد سعوا إلى التحالف مع المصالح الرسمية التى كانت قوية بدرجة كافية لقهر الحواجز القانونية .

وبناء على هذا ، اتصلوا بشركة كريزلر عارضين شراء أكثر من مائة هيكل (شاسيه) سيارة موديل د - ٣٠٠ لتجميعها فى بيرو . ويمكن القول من وجهة نظر فنية إن الموديل د - ٣٠٠ ، كان نوعا من الشاحنات دودج العتيقة حمولة ٣ أطنان التى تعمل بالبنزين ، صناعة البرازيل ، ومصممة لحمل البضائع وليس الركاب . واتصل أصحاب الوضع غير الرسمى بعد ذلك بشركة مورافيكو ، وهى شركة صناعية وطنية ، وعرضوا عليها التعاقد بشأن صناعة أبدان السيارات اللازمة .

واقتضى حجم العملية المطلوبة توفير مساعدة من إحدى المؤسسات المالية . ولهذا اتجه أصحاب الوضع غير الرسمى إلى مؤسسة أجنبية هى « دلتيك بانكنج كوربوريشن » . ووقعوا عقد تقديم أموال بصفة أمانات ، وبمقتضاه اشترت « دلتيك » المركبات نيابة عن أصحاب الوضع غير الرسمى ، وتعهد هؤلاء بسداد الدين على مراحل .

وما إن تحالف أصحاب الوضع غير الرسمى مع مؤسسات كريزلر ومورافيكو

ودلتيك ، حتى اتجهت نيتهم إلى إدخال سيارات د - ٣٠٠ إلى الخدمة ، واضعين فى الاعتبار أنها كانت محظورة فعلا لزيادة سعتها على ١٢ مقعدا . ولكى يحققوا هدفهم هذا ، لجأوا إلى حيلة غاية فى الذكاء . إذ أقنعوا الحكومة بأنها تحقق انتصارا سياسيا بذلك ، بدلا من أن يخرقوا هم القانون . وأجروا اتصالا مع وزير النقل والمواصلات ، ودعوه ليرأس بدء تسيير الأسطول الجديد ، وأوعزوا إليه أنه نظرا لأن هذا كان هو أول أسطول ضخم من السيارات يعمل فى خدمة الجمهور ، فإن هذه كانت مناسبة تاريخية يحسن ألا تفوت ممثل « ثورة بيرو » .

وهكذا ، ففى وسط كثير من الجلبة ، ظفر أصحاب الوضع غير الرسمى باعتراف سياسى سمح لهم بتجاهل الحظر المطبق وتشغيل سيارات د - ٣٠٠ بحرية .

امتيازات ، وليست حقوق ملكية

فى هذه المرحلة جرت مفاوضات نشيطة بين الدولة وأصحاب الوضع غير الرسمى ، انتهت فى عام ١٩٧٦ بمواجهة سافرة . ونتيجة لذلك ، فقد أصحاب الوضع غير الرسمى فى قطاع النقل الاعتراف الرسمى بهم ، ومن ثم ، أجبروا على العمل وحدهم داخل إطار نظامهم المجاوز للقانون .

وخلال فترة الحكم العسكرى ، حاول « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » دعم حقوق أصحاب الوضع غير الرسمى المجاوزة للقانون فى الاستيلاء على خطوط المواصلات ، وذلك لكى تكون خدمات النقل أكثر استقرارا وضمانا . بيد أنه لم ينجح مطلقا . وبدلا من ذلك ، أثارت الروابط السياسية الوثيقة بين المشتغلين بالنقل غير الرسميين وبين الحكومة العسكرية ، اهتمام هذه الحكومة بالحفاظ على سيطرتها على الصناعة ، وتوسيع نطاق هذه السيطرة وذلك عن طريق الحد من حقوقهم ليظلوا معتمدين عليها . ومن ثم ، اعتادت الحكومة ابتداء من عام ١٩٧٠ وإلى عام ١٩٧٥ أن تفرض كل عام حظرا على إنشاء خطوط جديدة للمواصلات ، على الرغم من أن خطوط المواصلات القائمة كانت ، كاستثناء ، خاضعة للوائح

وعوضت الدولة هذا الموقف السلبى بأن منحت أصحاب الوضع غير الرسمى ، من خلال « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » ، كل أنواع الامتيازات الممكنة مثل الإعفاءات الضريبية والإعفاء من رسوم استيراد السيارات وقطع الغيار والإعفاء من تطبيق بعض اللوائح .

بيد أن أيا من هذه الامتيازات لم يعوض الافتقار للأمان والاستقرار اللازمين ، واشتد سخط القائمين على النقل غير الرسميين إلى حد أنهم قرروا إعلان الإضراب فى يوليو

١٩٧٦ ، وسط مظاهرات احتجاج عنيفة . وقررت الحكومة العسكرية إلغاء الامتيازات التى كانت قد قدمتها ، كرد انتقامى على خيانة حلفائها السابقين .

ومنذ ذلك الحين وحتى عام ١٩٨١ ، ظل النقل غير الرسمى يدار بدون أى اعتراف من الحكومة ، وظل غير رسمى تماما ، لا تدعمه سوى قوة نظامه هو المجاوز للقانون . وعزز هذا موقفه كثيرا ، حتى أنه فى عام ١٩٧٩ أعلنت الدولة ، وهى لا تزال ترفض حق أصحاب الوضع غير الرسمى فى الانفراد بخطوط مواصلات ، أن منظمات القائمين على النقل غير الرسمى هى المنظمات المسئولة عن التحكيم بصدد المنازعات التى تنشب فى الخدمة .

البحث عن مركبات أوسع

تحقق التقدم التالى عندما وجد القائمون بتشغيل المينى باص ثانية شركاء تجاريين دوليين . ففى محاولة لمواجهة الطلب المتزايد ، حاولوا أن يدخلوا إلى الخدمة مركبات تسع ثمانين راكبا .

وبعد أزمة النفط فى عام ١٩٧٣ وسقوط جنرال فيلاسكو فى عام ١٩٧٥ ، قررت الحكومة العسكرية وضع نهاية لسياسة البنزين الرخيص . وبذا أصبحت سيارات د - ٣٠٠ التى تسرف فى « شرب » البنزين ، باهظة التكلفة جدا ، خاصة أن الحكومة لم تكن مستعدة لزيادة تعريفة الركوب . وبناء على ذلك ، بدأ أصحاب الوضع غير الرسمى شراء سيارات كريزلر د - ٥٠٠ و د - ٨٠٠ ، وكذلك فولفو ب ب -٥٧ .

ولم تكن هذه المشتريات كافية للوفاء بمتطلبات الخدمة ، وعلاوة على هذا ، واجه القائمون على النقل غير الرسمى ، صعوبات عديدة فى إبرام العقود والحصول على قروض ائتمانية . ودعا « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » إلى تكوين شركة تسمى « ترانسبورتس ، شركة مساهمة » (ترانسا) لتتولى شراء المركبات نيابة عن أصحاب الوضع غير الرسمى . ولكى يحقق « الاتحاد الفيدرالى للسائقين فى بيرو » هدفه هذا ، استثمر الإعفاءات الجمركية الممنوحة خلال السنوات الأخيرة من حكم الديكتاتورية العسكرية ، وأجرى اتصالات مع ممثلى شركة مرسيدس بنز فى الأرجنتين الذين أبدو اهتماما بالتعامل التجارى معه . وهكذا حصل على أتوبيسات مصممة خصيصا للخدمة المطلوبة ، لها بدن مصنوع فى الأرجنتين ، ومحرك ديزل ، وسعتها ٨٠ راكبا .

وأبدت أيضا شركة « سكانيا فابيس أوف بيرو » اهتماما بالتعامل ، وأجرت اتصالا مع مجموعة من القائمين بتشغيل سيارات المينى باص من غير أعضاء شركة « ترانسبورتس » ، وعرضت عليهم أتوبيسات ماركة ماركو بولو المصنوعة فى البرازيل .

وهى سيارات بحالة المصنع مصممة خصيصا للخدمة المطلوبة ، وتعمل بمحرك توربينى ديزل ومتوسط سعتها ٨٠ راكبا . وثمنها حوالى ٧٢٠٠٠ دولار لكل سيارة . ولكن المشكلة الرئيسية فى هذه الحالة كانت مشكلة مالية ، لأن المشتريات كان يتعين إجراؤها على أساس فردى . وطلبت « سكانيا » من مقرها الرئيسى فى البرازيل إجراء اتصالات مع جهاز التأمين على قروض التصدير فى البلاد ، للموافقة على قبول القائمين على تشغيل المينى باص باعتبارهم المشترى النهائى لمركبات ، ووافق مديرو التأمين .

واستخدمت أربع طرق مختلفة لتوفير الضمانات . أولاها ، أجرى ممثلو « سكانيا » فى بيرو تقييما لقيمة خطوط المواصلات . ثم جمعوا المهتمين من القائمين بتشغيل خدمة النقل فى مجموعات ، كل منها من خمسة أشخاص ، تضم أشخاصا تتباين أصولهم المملوكة لكى يضمن كل منهم الآخر . وبعد ذلك ، طُلب من القائمين بتشغيل النقل أن يرهنوا بيوتهم بما تصل قيمته إلى ٥٠ فى المائة من قيمة المركبات . وحيث إن الغالبية من هؤلاء كانوا يسكنون مستوطنات غير رسمية . ولا يملكون أى سندات تمليك بشأن بيوتهم ، اكتفت « سكانيا » بالتحقق من أن هؤلاء الذين يملكون فعلا بيوتا ، وقومت هذه البيوت على أساس المبانى والأرض . وبعد الانتهاء من التقييم ، تم توقيع تعهد يلزم صاحب المينى باص بالتنازل عن سند الملكية إلى « سكانيا » عند إخطاره . وأخيرا ، كانت المركبة الجديدة مرهونة أيضا لصالح « سكانيا » كضمانة إضافية .

وهكذا أصبحت الملكية غير الرسمية وخطوط المواصلات غير الرسمية ، ضمانات مقبولة فى المعاملات التجارية . وكان من المعترف به ضمنا ، أن النظام المجاوز للقانون قوى بما فيه الكفاية بحيث يسمح بإجراء مثل هذه المعاملات ، حتى وإن كانت الدولة قد ألغت جميع حقوق الامتياز الممنوحة لأصحاب الوضع غير الرسمى .

الوضع الرسمى يقتل خصمه

فى هذه المرحلة اندمج أصحاب الوضع غير الرسمى فى نظام قانونى فريد ، أسبغ عليهم وضعا رسميا ، الأمر الذى مهد السبيل لانهيارهم فيما بعد .

ذلك أن تغيير النظام السياسى الحاكم فى عام ١٩٨٠ ، وفر لأصحاب الوضع غير الرسمى إمكانية زيادة اتصالاتهم بالدولة وممارسة الضغط عليها من جديد . وفى يناير من العام التالى ، نظموا إضرابا جماهريا انتهى إلى حل وسط وقعه زعماؤهم والسلطات الرسمية فى ١٩ يناير[١١] . وكانت النتيجة هى أن الدولة اعترفت ثانية بحقوقهم فى

---

(١١) مذكرة سرية بتاريخ ١٧ يناير ١٩٨١ تلخص الاتفاقات التى تم التوصل إليها كما يلى :
١ - ترشيد الخدمة : معايير عامة لسائقى المينى باص ، ودراسة النقل فى ليما ، وإعادة تنظيم جميع الوحدات الوزارية ، علاوة على أمور أخرى .

الانفراد بخطوط مواصلات جديدة ، وأدخلت زعماءهم ضمن هيئة تسمى « الهيئة الفنية المشتركة » ، مهمتها تنظيم أنشطة النقل خلال السنوات الأربع التالية(١٢) .

ولكن نتيجة لهذه الضوابط انخفضت التعريفات بنسبة ١٥ فى المائة من حيث القيمة الحقيقية فيما بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٨٤ ، فضلا عن أن الديون المقيمة بالدولار لشراء مركبات أوسع تضخمت بسبب انخفاض قيمة العملة بنسبة ١٦٧٦,٥ فى المائة . وفى الوقت نفسه ، فرضت الحكومة ضريبة على البنزين ، أدت ، مقترنة بالتضخم ، إلى زيادة سعر البنزين بنسبة ١٧٢٧,٣ فى المائة(١٣) .

وفى ظل هذا الوضع ، اختارت الدولة السياسة التقليدية للتفاوض حول البدائل تفصيليا ، مما أضفى طابعا بيروقراطيا على الوضع وزاده تعقيدا ، وذلك بدلا من السماح بتعريفات واقعية ، وشروط تنافسية لشراء واستيراد المركبات وقطع الغيار ، والدخول لسوق رأس المال الرسمية .

وكل ما تمخضت عنه هذه التدابير ، هو إطالة أمد الاحتضار . فلم يستطع أى منها أن يعوض خفض تعريفة الركوب ، وزيادة الضرائب وارتفاع تكلفة الوقود ، ووطأة الضوابط التى فرضتها الدولة ، وضرورة الالتزام بروتين حكومى لا ينتهى . ومن ثم ، كان لزاما على القائمين بتشغيل سيارات المينى باص أن يفككوا أجزاء مركباتهم ليستخدموها فى مركباتهم الأخرى إذا ما أرادوا الاستمرار فى العمل . وعندما انخفضت دخولهم وبدأوا

---

٢ - تجديد أسطول المركبات : تقييم حالة المركبات واتساق هذه الحالة مع القانون لتحديد حالة وعمر أسطول المركبات .

٣ - التعويضات : يقدم القائمون بتشغيل النقل كل شهر بيانا مع حلف اليمين يكون أساسا لحساب التعويضات الممنوحة من الدولة مقابل تحديد تعريفة الركوب .

٤ - تسهيلات الاستيراد : تتعهد الحكومة بمنح تسهيلات لشراء مركبات جديدة أو مستعملة ، وكذا قطع غيار للسيارات من الخارج لاستخدامها فى الخدمة ، أو تتعهد أيضا بالحصول على إعفاءات من ضرائب المبيعات وضرائب أخرى إضافية ، والضرائب على مبيعات المركبات المستعملة . وأخيرا ، تتعهد أيضا بترتيب حدود التسهيلات الائتمانية وأن تجعل الحصول على وثائق التأمين أكثر يسرا .

٥ - إعادة تشكيل جهاز تحديد تعريفة الركوب : تكفل الحكومة للزعماء القائمين بالنقل المشاركة فى جهاز تحديد تعريفة الركوب ، ومن المتفق عليه ، ضرورة جمع المعلومات الكافية بشأن تكاليف التشغيل قبل تحديد التعريفات .

(١٢) مرسوم سام ٩ - ٨١ فى ١١ مارس ١٩٨١ .

(١٣) لم تحاول الدولة تصحيح تعريفات الركوب لتلائم السوق ، بل حددت بدلا من ذلك هيكل تكلفة الخدمة بوسائل معقدة للحساب تضمنت تكاليف ثابتة مثل القوة العاملة والبنود العامة والإدارة والإهلاك والتمويل ، وتكاليف متغيرة مثل الوقود والشحوم والإطارات وقطع الغيار والإصلاح وهامش ربح معقول للسائقين .

فى العمل بخسارة ، أهملوا صيانة مركباتهم . ونظرا لأن مركباتهم كانت مفيدة فى نقل الركاب فحسب ، لم يجد القائمون بالتشغيل طريقا لزيادة هوامش دخولهم . وبدأ أصحاب الوضع غير الرسمى من القائمين بتشغيل سيارات النقل يخسرون رأسمالهم على نطاق واسع .

جيل جديد من أصحاب الوضع غير الرسمى

اتسمت المرحلة الأخيرة من هذا التاريخ بتعدى القراصنة ، وهم من أصحاب الوضع غير الرسمى الذين استغلوا الأزمة المتفاقمة للقائمين بتشغيل سيارات المينى باص ، وسعوا للسيطرة على الخدمة . وبينما كان القائمون بتشغيل سيارات المينى باص يستخدمون مركبات عتيقة ، والديون تأخذ بخناقهم ويبددون الشطر الأكبر من وقتهم وراء أمور روتينية ومفاوضات مع الدولة ، تعدى عليهم جيل جديد من أصحاب الوضع غير الرسمى بنفس الطريقة تقريبا التى تعدوا بها على أصحاب الوضع الرسمى قبل عام ١٩٦٥ .

وتكاثر أصحاب الوضع غير الرسمى الجدد ، وباتوا يعرفون بسياراتهم الحديثة من نفس النوع الذى كان يقوده أصحاب سيارات المينى باص قبل ذلك بعشرين عاما ، وكذلك بالملصقات على زجاج السيارة الأمامى المرسوم عليها علم القراصنة . ويقدر معهد الحرية والديمقراطية عدد هؤلاء بحلول عام ١٩٨٤ بحوالى ٦٨٠٠ مقابل ٧٩٦٩ من القائمين بتشغيل النقل غير الرسمى الذين غزوا خطوط مواصلاتهم .

وكان ما حدث للقائمين على تشغيل المينى باص هو أنه فى أثناء محاولة الحصول على الضمان الضرورى للقيام بعملهم ، أصبحوا أكثر تورطا مع الدولة . وأخيرا ، بادلوا بحقهم فى العمل الامتثال لحشد من الضوابط الحكومية والحاجة للتفاوض على الشروط التى يقدمون الخدمة بموجبها ، أى أنهم وقعوا فى حبائل لعبة مركنتالية سنفحصها لاحقا .

وأصبح أصحاب سيارات المينى باص غير الرسميين ، شأن سابقيهم من أعضاء « رابطة أصحاب الأتوبيسات داخل المدينة وبين المدن » ، عاجزين عن الوفاء بالطلب المتزايد على خدمات النقل ، ومن ثم تعدى عليهم آخرون ، بإمكانهم فرض تعريفات ركوب أكبر وتقديم خدمة أفضل(١٤) ، لأنه لم يكن عليهم تحمل تكلفة التعامل مع الدولة . وتكرر الماضى متمثلا فى هبوط مستوى الخدمة وظهور بديل جديد ، غير أن الضحايا هذه المرة هم القتلة السابقون . ويمكن أن يحدث الشىء نفسه مع القراصنة . وفورا ، قامت الدولة

---

(١٤) تزيد التعريفات التى يفرضها القراصنة على التعريفات التى تفرضها الدولة بنسبة ٦٣ فى المائة فى المتوسط .

بمحاولة استيعابهم ، فى ضوء أن نشاطهم يسعى بجد للحصول على اعتراف الجهاز البيروقراطى به مقابل قبولهم لضوابط الدولة[١٥] .

ومع هذا كله ، استمر نمو النقل العام غير الرسمى . وبحلول عام ١٩٨٤ ، كان القائمون بتشغيل سيارات المينى باص القدامى ، وكذا القراصنة الجدد ، يملكون ٩١ سيارة من بين كل مائة مركبة فى الخدمة . وكانت تسع مركبات فقط مركبات رسمية .

سر حالات الإفلاس الدورية

يشير منطق سير وتطور خدمات النقل إلى نتيجة تثير السخرية : فى كل مرة استطاع فيها فريق من رجال الأعمال الرسميين أو غير الرسميين تأسيس خدمة مكتملة نسبيا ، كان مآلها الإفلاس خلال بضعة أعوام .

فالقائمون بالتشغيل أصحاب الوضع الرسمى المنتمون إلى « رابطة أصحاب الأتوبيسات داخل المدينة وبين المدن » ، أزاحوا « شركة متروبوليتان » من السوق ، ثم حل محلهم فى عام ١٩٦٥ القائمون بتشغيل سيارات المينى باص الذين بدأوا يخلون الساحة أمام القراصنة الجدد بعد عشرين سنة . وهكذا ، أصبح تاريخ خدمات النقل دائرة مفرغة من حالات الإفلاس مسئولا عنها إلى حد كبير النظام القانونى الذى وضعته الدولة .

غير أن أحدا لم ير أن النظام القانونى يمثل مشكلة . فقد فضل الناس أن ينحوا باللوم على أصحاب الوضع غير الرسمى ، أو على البيروقراطية ، أو على الحكومة . والنتيجة هى أنه بين ١٩٢٦ و ١٩٨٤ انتقلت مسئولية النقل خمس عشرة مرة بين إدارات مختلفة .

وواقع الأمر أن النظام القانونى لم يسمح على مر السنين باستغلال طاقات العمل الهائلة وموهبة تنظيم المشروعات سواء لدى أصحاب الوضع الرسمى أو غير الرسمى . بل على العكس ، يبدو كأنه كان مصمما أساسا للتعامل على أساس سياسى مع عدد محدود جدا فقط من جماعات المصالح ، وليس مع فئة واسعة من منظمى المشروعات . ثم إن الاعتراف القانونى بالقائمين على تشغيل سيارات النقل لا ينظر إليه باعتباره حقا ، بل اتفاقا يجرى التفاوض بشأنه مقابل الموافقة على التدخل السياسى وفرض العديد من الأعباء بما فى ذلك ضوابط تعريفات الركوب .

وغيّر هذا الوضع تماما سلوك القائمين بالنقل ، ونقل المنافسة فى خدمات النقل من مجال الأسعار والجودة إلى الأمان . فبدلا من التنافس عن طريق خفض التعريفات أو تحسين نوع الخدمة ، اضطر القائمون على النقل – مكرهين – إلى التنافس ، على مر

(١٥) المرسوم السامى ٢٦ – ٨٤ .

السنين ، من خلال خفض درجة الأمان ودفع الرشاوى التى تطلبها السلطات . والواقع أن التراخى فى اشتراطات الأمان ، كان من بين الامتيازات الكثيرة التى حصل عليها القائمون بتشغيل سيارات النقل مقابل الموافقة على ضوابط الحكومة . وعندما قررت الحكومة أن على القائمين بتشغيل سيارات الميني باص أن يدفعوا فقط ١٠ فى المائة من قيمة الغرامات التى فرضتها الشرطة عليهم ، أو حينما أعفتهم من احتجاز مركباتهم نظير غالبية مخالفات المرور ، فقد قللت عمليا الحافز على استمرار الخدمة الآمنة .

وبنفس هذه العملية ، تمت عرقلة محاولات القضاة فرض عقوبات على الافتقار لعوامل الأمان بصورة غير مباشرة من خلال إجراءات المسئولية المدنية القانونية . والمعروف أن المسئولية التعاقدية ، أى مسئولية القائم بالنقل عن ركابه ، وكذلك المسئولية غير التعاقدية ، أى مسئولية القائم بالنقل تجاه باقى المجتمع ، تنظمها قوانين واضحة قاطعة . غير أن إجراءات التقاضى جد معذبة ، و لتعويض المدفوع عن الأضرار مثير للضحك بدرجة جعلت تكلفة مقاضاة القائم بالنقل تفوق كثيرا العائد منها . بعبارة أخرى ، إن النظام دفع الحكومة إلى إيثار السيطرة الكاملة على أعمال النقل ، بدلا من توفير بنية أساسية سليمة سواء للركاب أم لآخرين يسافرون على الطريق العام .

كل هذا جعل نظام النقل فى بيرو من أخطر النظم فى العالم ، أسوأ كثيرا منه فى البلدان الأوروبية الكبيرة . فحوادث القتل فى المرور فى بيرو أكثر منها فى ألمانيا الغربية بإحدى عشرة مرة ، وأكثر منها فى إنجلترا بتسع عشرة مرة(١٦) .

وفى ضوء ما سبق ، لا يزال بضع أسئلة بحاجة إلى إجابة . لماذا عجز القائمون على النقل غير الرسميين عن الفوز بالمشروعية أو عن الدنو منها عن طريق قنوات لا تقتضى خرق القانون ؟ لماذا لا يفوزون بالاعتراف إلا كأمر *واقع* مفروض حتى وإن كانوا يخدمون هدفا محددا للدولة ، ولا يفوزون مطلقا بالاعتراف الدائم الذى من شأنه فى النهاية أن يجعلهم مستقلين ؟ وإذا ما فازوا فى نهاية المطاف بنوع من القبول الرسمى ، فلماذا يؤدى بهم هذا إلى الإفلاس ؟ ما هو سبب عجز مجتمع بيرو عن تحديد الأسباب الحقيقية للفوضى الضاربة بأطنابها فى نظام النقل فى داخله بدلا من الاكتفاء بلوم المشتغلين بالنقل غير المحبوبين من الناس ؟ نعتقد أن هذه المشكلات نابعة من النظام القانونى فى بيرو ، الذى نخصص له الفصول التالية .

---

(١٦) فى ١٩٨٤ ، قدر أن هناك ٣٩٠٤٨٧ مركبة فى ليما ، و ٥٥٠٥٨ حادث مرور سنويا ، ونحو ١٥٠٢ حادث قتل سنويا ، أى حادث قتل واحد لكل ٢٦٠ مركبة . وفى العام نفسه فى ألمانيا الغربية ، كانت هناك ٢٥٣٠٠٠٠٠ مركبة و ١١٦٠٠ حالة وفاة ، أى حالة وفاة لكل ٢١٨٣ مركبة . وفى انجلترا ، التى تضم ١٨ مليون مركبة ، كانت هناك ٤٨٠٠ حالة وفاة ، أى حالة لكل ٣٧٢٩ مركبة .

البـــاب الثانـــى

■ الفصل الخامس ■

تكاليف القانون وأهميته

فى الفصول السابقة عرضنا بالتفصيل كيف ظهرت الأنشطة غير الرسمية وتطورت فى ثلاثة مجالات محددة . وهكذا ، حاولنا حتى الآن فى عرضنا المرتكز على البحث التجريبى أن نصف السمات الأساسية لنظام المعايير المجاوزة للقانون التى حددها باحثو معهد الحرية والديمقراطية ، كما حاولنا أن نتتبع تطورها التاريخى ، بغية بيان المنطق الذى ترتكز عليه .

وأوضح كل هذا ، أننا نعيش فى مجتمع باهظ التكلفة يبدد فيه أصحاب الوضع الرسمى وأصحاب الوضع غير الرسمى على السواء ، موارد هائلة من الثروة . ورأينا كيف تحدث أعمال التعدى ، وكيف تزداد اختناقات المرور وحوادثه ، ثم أيضا كيف أن عدم الاستقرار القانونى بصفة دائمة يحرف الموارد والجهود والقدرات الإبداعية عن العمل الإنتاجى إلى العمل السياسى تجنبا للعقوبات القانونية والفوز باعتراف السلطات بحقوق مكتسبة مجاوزة للقانون .

ومن المعتقد بصفة عامة ، أن مثل هذه المشكلات لها أسباب كثيرة – الهجرة وسوء توزيع الدخل ، والبطالة بل المناخ . ولكن مع متابعة معهد الحرية والديمقراطية لبحوثه ، بدا واضحا أن أيا من هذه الأسباب لا يفسر لنا زيادة حجم وتعقد هذه المشكلات . فالهجرة

يمكن أن تفسر زيادة عدد الناس الذين يعيشون فى العاصمة ، وسوء توزيع الدخل قد يفسر لنا أسباب حدوث هذه الهجرة ، والبطالة قد تفسر لنا توافر الأيدى العاملة بكثرة ، والمناخ قد يفسر لنا لماذا يكون نوع معين من التنمية الحضرية ممكنا فى إطار جغرافى بذاته . ولكن أيا من هذه الأسباب جميعها ، لا يمكنه أن يفسر لنا السبب فى أن الناس آثروا التعدى على أرض لبناء بيوت لهم ، أو أن يحتلوا الشوارع لممارسة التجارة ، أو يستحوذوا على الطرق لتوفير خدمات النقل . صفوة القول ، أن لا أحد يستطيع أن يفسر لنا لماذا يُؤْثر بعض الناس الوضع الرسمى ويؤثر آخرون الوضع غير الرسمى ، بل لا يستطيع أحد أن يحدد لنا الحصاد النهائى لمثل هذه العملية وعلى أى نحو سوف يكون .

وهذا هو السبب فى أننا قررنا أن نتحدث إلى أصحاب الوضع غير الرسمى أنفسهم . وبهذه الطريقة توصلنا إلى أن شكاواهم الرئيسية هى من القانون ، وعرفنا السبب فى أنهم يحاولون الحصول على اعتراف بهم من قبل النظام القانونى . وبالتالى شرعنا فى دراسة السياق القانونى بغية تحديد تأثيره على قرارات الأفراد بشأن العمل على نحو رسمى أو غير رسمى ، وأثره على نتيجة هذه الخيارات . وبعد ذلك قرر معهد الحرية والديمقراطية إجراء عدد من الدراسات والتحليلات لتحديد هذا الأثر وتقديره كميا .

ونعرض فى الصفحات التالية نتائج هذا البحث ، وهى توضح تفصيلا أولا تكلفة الوضع الرسمى - والتى تؤثر على قرار الدخول فى إطار النشاط الرسمى والبقاء فيه أو العمل خارجه - ثم تكلفة الوضع غير الرسمى - تكاليف انعدام الحماية والتسهيلات التى يواجهها المرء عندما يعمل خارج المؤسسات القانونية . ونعرض كذلك التكاليف التى يتحملها مجتمع بيرو فى مجموعه . وأخيرا ، نبحث أهمية القانون فى مجمل هذه العملية وفى التنمية بصفة عامة .

وأكدت بحوث معهد الحرية والديمقراطية دور القانون فى تحديد كفاءة الأنشطة الاقتصادية التى ينظمها . وبهذا المعنى فإننا سنشير إلى « قوانين صالحة » و « قوانين طالحة » : فالقانون يكون « صالحا » إذا ما كان يضمن ويدعم الكفاءة الاقتصادية ، ويكون « طالحا » إذا ما كان يعرقل هذه الكفاءة أو يشوش عليها . وتنجم التكاليف غير *الضرورية* للوضع الرسمى أساسا من قانون طالح ، وتنبع تكاليف الوضع غير الرسمى من غياب القانون الصالح .

تكلفة الوضع الرسمى

فى النشاط الاقتصادى توجد فى الأساس لحظتان يقوّم فيهما الناس علاقتهم بالنشاط الرسمى : عند الشروع فيه وعندما يقررون الاستمرار فيه .

ولتحديد هاتين اللحظتين من حيث الزمان ، صاغ معهد الحرية والديمقراطية مفهومين مناظرين لهما ، « تكاليف الدخول » فى النشاط و « تكاليف الاستمرار فيه » ، وذلك بهدف دراسة جميع الاشتراطات التى يتعين على المواطنين الوفاء بها بغية الحصول على حق ممارسة نشاط اقتصادى على نحو قانونى ، ثم بعد ذلك كل الاشتراطات التى يتعين عليهم الوفاء بها للحفاظ على هذا الوضع القانونى . وأردنا تحديد ما إذا كانت هذه التكاليف تؤثر على اختيارات الفرد أم لا .

ويجب أن نوضح أنه فى الوقت الذى حدد فيه بحثنا مختلف تكاليف الحصول على حق الدخول بشكل قانونى فى نشاط ما ، والاستمرار فيه ، فإن هذا ليس هو النهج الذى يستنه الإنسان العادى . ذلك أن من يتحدون النظام القانونى أو يستغلونه ، يجرون فقط تقييما عاما وشاملا ، يرتكز بوجه عام على الأسعار ، والتكاليف المحتملة للامتثال للاشتراطات القانونية ، والعائد الذى قد يحصلون عليه من هذا الامتثال . ولا يعتمد اختيارهم على تقييم دقيق بل على فكرة عامة غامضة ، كما لو كانت الغابة تبدو على البعد أكثر ترويعا من الأشجار فرادى . ويوضح بحثنا أن قرارات أبناء بيرو لممارسة أنشطتهم بصورة غير رسمية ، إنما تأتى فى الغالب نتيجة تقييم عقلانى ، وإن كان أقل استفاضة ، لتكاليف الوضع غير الرسمى .

تكاليف الدخول

لا يمكن ممارسة أى من الأنشطة الاقتصادية التى درسها معهد الحرية والديمقراطية بصورة قانونية ، ما لم يتم أولا استيفاء مجموعة متباينة من الاشتراطات . ولتحديد هذه الاشتراطات والتكاليف المترتبة على استيفائها ، درس المعهد أربعة مجالات محددة يمثل فيها الوضع غير الرسمى مشكلة اجتماعية رئيسية : الصناعة ، والإسكان ، والتجارة ، والنقل .

تكاليف الدخول فى الصناعة

اضطر معهد الحرية والديمقراطية إلى اللجوء للمحاكاة لتقدير تكاليف دخول مجال الصناعة ، لأننا عندما شرعنا فى بحثنا الذى تمخض عنه هذا الكتاب ، لم نكف عن سماع روايات متناقضة عن صعوبة إقامة صناعة ما . فرجال الأعمال الرسميون الذين التقينا بهم ، قالوا إن هذه الإجراءات مرهقة للغاية ، وارتعد رجال الأعمال غير الرسميين لمجرد ذكرها ، غير أن المحامين أكدوا أن الإجراءات بسيطة جدا ولا تستغرق غير وقت قصير . ومن ثم ، قررنا أن نكتشف الوضع بأنفسنا .

وفى صيف عام ١٩٨٣ أقام فريق من باحثى معهد الحرية والديمقراطية مصنعا صغيرا للملابس فى إحدى المناطق الصناعية اسمها كاريتيرا سنترال فى منطقة آتى على حدود العاصمة ليما ، وقرروا الامتثال لكل الإجراءات البيروقراطية اللازمة لإقامته وفقا للقانون . وحاكوا القيام بمشروع تجارى له مالك واحد ، دون تسجيله لدى مصلحة الشركات ، حيث إن هذا سيوفر قدرا إضافيا من تكاليف الدخول فى مجال الصناعة ذاتها ، ويجعل التخلى عنه وتفكيكه أكثر يسرا .

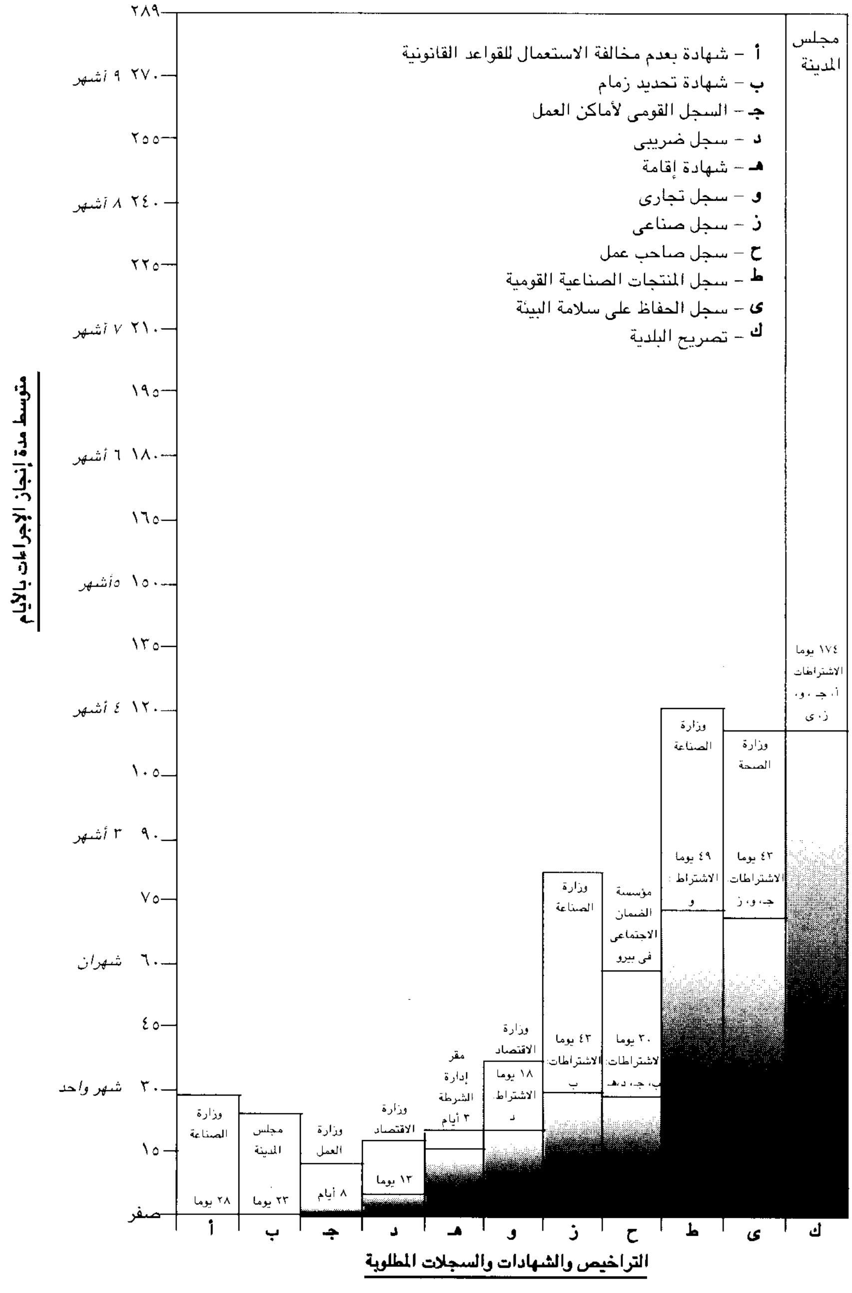
ولتنفيذ هذا ، استأجروا مبانى مصنع قائم فعلا ، ووضعوا عددا من ماكينات الخياطة ، وماكينات التريكو ، وغيرها من التجهيزات الضرورية ، ووظفوا أربعة من طلاب الجامعات للاضطلاع بالإجراءات البيروقراطية المختلفة تحت إشراف محام متمرس فى القانون الإدارى . بالإضافة إلى أن النشاط الذى وقع الاختيار على محاكاته واسع الانتشار فى بيرو ، ومن ثم ، له أهميته من الناحية الثقافية ، حيث كان له طابع تمثيلى كبير . واقتضى هذا حوالى ٦٠ فى المائة تقريبا من الإجراءات البيروقراطية الشائعة بالنسبة لجميع الأنشطة الصناعية ، و ٩٠ فى المائة من الإجراءات اللازمة للأفراد غير المندمجين .

وقرر الفريق أيضا الدخول فى جميع الإجراءات الروتينية دون الاستعانة بوسطاء ، شأنهم شأن أى شخص من أصل متواضع ، وألا يدفعوا رشاوى إلا إذا كان هذا هو الطريق الوحيد - على الرغم من استيفاء جميع الاشتراطات القانونية - لاستكمال الإجراء والاستمرار فى التجربة . وخلال الشهور التى جرت فيها عملية المحاكاة هذه ، طلب من أعضاء الفريق القائم بالمحاكاة والتابع للمعهد ، دفع رشوة فى عشر مناسبات مقابل التعجيل بالتنفيذ . واضطروا فى اثنتين من هذه المناسبات ، إلى الموافقة على دفع الرشوة إذ لم يكن أمامهم من سبيل غير ذلك . وفى المناسبات الثمانى الأخرى استطاعوا تجنب إجبارهم على دفع رشوة ، على الرغم من أن هذا لم يكن يسيرا . وجرى تنظيم عملية المحاكاة ، كما لو كان باحثو المعهد يخرجون صباح كل يوم من مستوطنة فيللا السلفادور غير الرسمية التى تقع إلى جنوب العاصمة ليما ، التردد على المراكز الإدارية المختلفة حيث يجرى تنفيذ الإجراءات . وكانوا يتنقلون من مكتب إلى مكتب ، ويسجلون ملاحظات تفصيلية ، ويحددون الزمن الذى تستغرقه الإجراءات المختلفة ، ويجمعون حشدا من الوثائق اللازمة .

وأوضحت النتائج أن شخصا موارده متواضعة لابد له وأن يقضى ٢٨٩ يوما فى تنفيذ إجراءات بيروقراطية لاستيفاء أحد عشر اشتراطا لإقامة مصنع صغير . ويوضح الشكل رقم (١) الإجراءات المختلفة والترتيب اللازم اتباعه لتنفيذها ، والزمن الذى يستغرقه إنجازها ، والأماكن التى يتم تنفيذها فيها .

وبعد أن انتهت عملية المحاكاة . حسب المعهد تكاليف الامتثال لجميع هذه الإجراءات .

شكل (١) : إجراءات إنشاء مصنع بالطرق الرسمية



وتفيد هذه الحسابات أن تكلفة الإجراء لواحد تساوى ١٩٤,٤٠ دولارا ، وأن الشهور العشرة التى ينتظرها المرء إلى حين بدء المشروع ، تؤدى إلى خسارة من صافى الأرباح تساوى ١٠٣٦,٦ دولارا . وهكذا يبلغ إجمالى تكاليف دخول فرد ما لمجال الصناعة الصغيرة بصورة رسمية ١٢٣١ دولارا - أى ما يعادل الحد الأدنى للأجر الشهرى اثنتين وثلاثين مرة .

وبالإضافة إلى أن هذه النتائج الأولية أوضحت مدى القيود الشديدة على الدخول لمجال الصناعة ، خاصة لأصحاب الدخول المنخفضة ، فقد أكدت مدى سخف القول بأن القانون لا يخلق أى مشكلات . وأكدت أيضا مدى عبث هذا الأسلوب برمته : فعلى الرغم من انقضاء ٢٨٩ يوما ، وعلى الرغم من الحصول على ١١ ترخيصا لازما ، فإن السلطات المسئولة لم تدرك ، فى أى مرحلة من المراحل ، أنها تتعامل مع عملية محاكاة فحسب .

تكاليف الدخول إلى مجال الإسكان

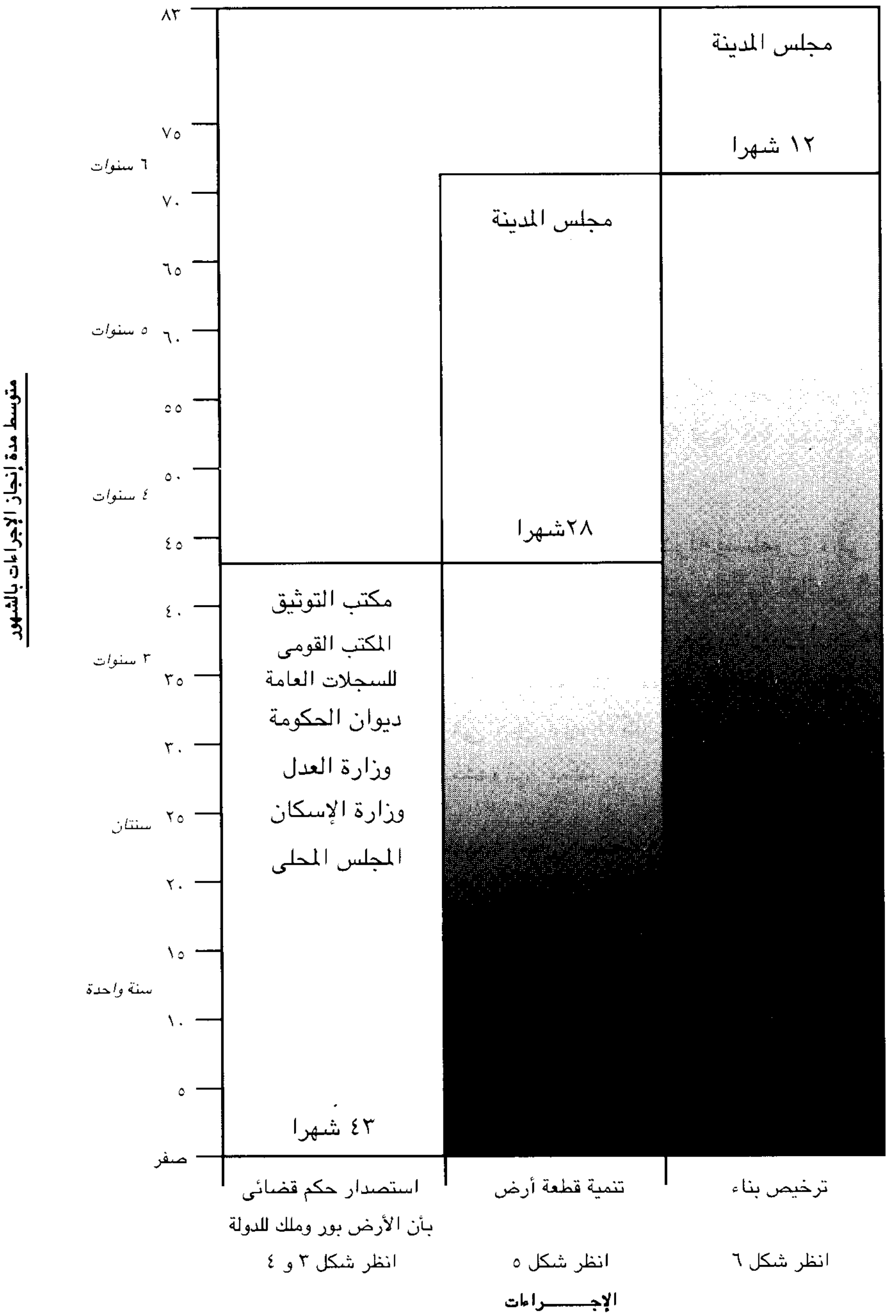
كانت الخطوة التالية هى دراسة مشكلة الوصول إلى الإسكان .

لم يكن من المجدى هنا استخدام عملية المحاكاة لأنها كانت تقتضى تشكيل رابطة أو تعاونية ، وتوريط بضع مئات من الناس فى التجربة لفترة طويلة من الزمن . لكن أمكن استخدام مصدرين غير مباشرين . إذ استطعنا عن طريق فحص القوانين تحديد خصائص الإجراءات المختلفة ؛ وبدراسة الحالات الإدارية الفعلية ، أمكن تحديد متوسط الفترات الزمنية اللازمة لإنجازها . وغطت هذه الدراسة ثلاث حالات فقط حسمتها السلطات فيما بين ١٩٨١ ، وقت إصدار قانون البلديات - المرسوم التشريعى ٥١ - وتاريخ البحث الذى أجراه المعهد . وجدير بالذكر أنه خلال هذه الفترة وقعت عدة مئات من حالات التعدى .

وتعلمنا الآتى : إذا قرر فريق من الأسر المتواضعة تملك قطعة أرض فى المدينة للإسكان بصورة قانونية ، فلابد وأن يستصدر حكما قضائيا بشأن قطعة أرض بور مملوكة للدولة ، وتقديم خططهم بشأن إدراج هذه الأرض ضمن إطار المدينة ، والحصول على ترخيص بناء ، وشهادة بأن المبانى تطابق الخطط المعتمدة ، وهذه عملية تستغرق فى المتوسط ٨٣ شهرا (ست سنوات و ١١ شهرا) لكى تكتمل ، هذا إذا أرادوا الامتثال لجميع الاشتراطات المحددة رسميا (انظر الشكل رقم ٢) .

وإذا قارنا هذه التكلفة بجميع أشكال التكلفة الهائلة للدخول ، فسنجد أنها أكثرها انعداما للتناسب . لهذا فإنه من المفيد أن نبحث بإيجاز كل مرحلة من المراحل الأساسية فى هذه العملية .

شكل (٢) : إجراءات الوصول إلى إسكان رسمى



استصدار حكم قضائى بشأن أراضى الدولة

إذا كان الأطراف المعنيون لا يتيسر لهم شراء قطعة أرض داخل إطار المدينة ، وقرروا الحصول على ملكية بيت بصورة رسمية ، فإن سبيلهم الوحيد لذلك هو استصدار حكم قضائى بشأن قطعة أرض من أراضى الدولة .

وكما يتبين من الشكل (٣) ، فإن هذا الإجراء يستغرق ٤٣ شهرا (٣ سنوات و ٧ أشهر) وتشترك فيه ست إدارات مختلفة من إدارات الدولة من بينها رئيس الجمهورية . ونظرا لطول الإجراءات ، قرر معهد الحرية والديمقراطية تحديد الخطوات الإدارية المطلوبة ، ومعرفة ما إذا كان التأخير سببه بلادة البيروقراطية أم الحاجة إلى امتثال صارم للقواعد القانونية . ويوضح الشكل (٤) أن مدة الـ ٤٣ شهرا التى يتطلبها استصدار حكم قضائى هى نتاج ٢٠٧ خطوات بيروقراطية يشترك فيها ٤٨ مكتبا حكوميا مختلفا ، وأن كل خطوة تستغرق أسبوع عمل تقريبا .

وجدير بالذكر أيضا أن من يحصلون على قطعة من أراضى الدولة يتسلمون ، فى نهاية العملية ، سند ملكية ناقصا لا يعطيهم حق ممارسة جميع الحقوق التى يكفلها القانون المدنى لأصحاب الملكيات الخاصة التقليدية . مثال ذلك أنهم لا يستطيعون بيع الأرض أو رهنها ، إلا بناء على موافقة صريحة من الحكومة المحلية . ويلحق هذا التمييز القانونى الضرر على وجه التحديد بمن لا يملكون غير أقل الموارد فى حين أنهم الأكثر احتياجا إلى حكم قضائى لامتلاك قطعة أرض من أراضى الدولة يستخدمونها سكنا .

ولا يذهبن بك الظن إلى أن هذه العملية المبهمة بشأن استصدار حكم قضائى تتم مجانا . إنها تستغرق وقتا ، وتتطلب معلومات وموارد . ولحساب تكلفتها افترض معهد الحرية والديمقراطية وجود رابطة للإسكان تضم ٢٤٤ عضوا ، وحسبَ التكاليف التى يتعين على الأعضاء تحملها مقابل الحصول بطريقة أمينة ورسمية على مساحة من أراضى الدولة يعيشون عليها .

وحسب تقديراتنا ، فإنه يتعين على الرابطة أن تستثمر ٥٢٦٠١٩ دولارا فى إجراءات استصدار الحكم القضائى . ومن ثم يجب أن يدفع كل عضو ٢١٥٦ دولارا : أى بعبارة أخرى ، إن الشخص الذى كان يحصل فى ذلك الوقت على الحد الأدنى من الأجر الشهرى ، كان عليه أن يدفع كل دخله لمدة أربع سنوات وثمانية أشهر .

التصديق على التنمية العمرانية للأرض

ما إن يتم الحصول على الأرض المملوكة للدولة بناء على حكم قضائى ، حتى يتعين

تنميتها عمرانيا . وهذه « عملية تتضمن تغيير استعمال الأرض الزراعية أو البور كما تستلزم توفير المنافع العامة »[1] .

ولا تجرى عملية تنمية الأرض عمرانيا حسب الرغبة بحرية ، أى وفقا لأفضليات أو متطلبات الملاك ، أو بقدر ما تسمح به مواردهم المالية . ذلك أن أى خطة لتنمية الأرض لابد وأن تضع فى الاعتبار أولا وقبل كل شيء ، استخدامات الأرض المشار إليها فى لوائح تحديد الزمام والحد الأدنى لمعايير النوعية والحد الأقصى للكثافة المسموح بها للخدمات الأساسية . ولا تبدأ عملية التنمية العمرانية إلا إذا كانت الخطة ملتزمة تماما بالمعايير المحددة . وكما يتضح من الشكل (٥) ، فإن هذه الإجراءات تستغرق فى المتوسط ٢٨ شهرا ، وتتضمن على الأقل ثلاث مراحل مختلفة ، لابد من تنفيذها جميعا من خلال مجلس مدينة العاصمة ليما : الموافقة على الدراسات الأولية ، الموافقة على الخطة ، والتصريح بإدخال التحسينات .

تراخيص البناء

أخيرا ، ما إن يتم الحصول على الأرض وتنميتها عمرانيا ، حتى يلزم البدء فى البناء . ولهذا السبب يتعين الحصول على تراخيص البناء قبل التشييد ، فضلا عن شهادة بأن التشييد ، فور اكتماله ، يطابق الخطط المعتمدة قبلا . وتبين لمعهد الحرية والديمقراطية أن هذا يستغرق عادة حوالى ١٢ شهرا للحصول على هاتين الوثيقتين من مجلس المدينة . ويوضح الشكل (٦) هذه العملية .

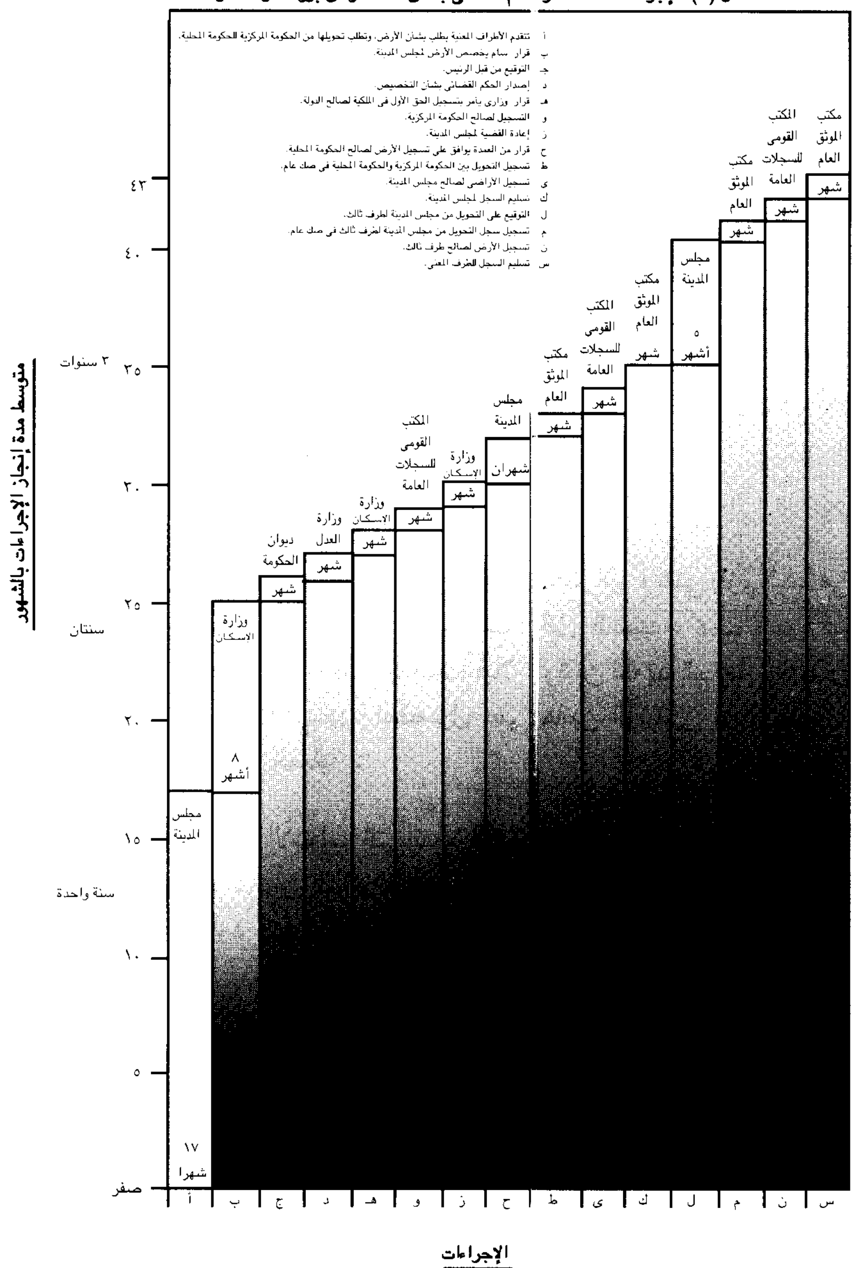
وبات واضحا أن أحد الأسباب التى تدفع الناس إلى التعدى على الأرض وبناء بيوت لهم بالمخالفة للقانون ، هو أن القناة القانونية المحددة رسميا للحصول على قطعة أرض للسكنى مقيدة بأشد القيود قسوة .

وتغدو عدم كفاءة القيود المفروضة مزعجة بشكل خاص ، إذا ما وضعنا فى ذهننا أن ٥ فى المائة ، على أكثر تقدير ، من أراضى البلاد هى المستخدمة الآن لأغراض اقتصادية . والنسبة الباقية ، وقدرها ٩٥ فى المائة ، ليس لها من أهمية اقتصادية إلا من حيث القيمة المضافة التى يخلعها الناس عليها . والبناء على الأرض من الطرق الشائعة لإضافة قيمة عليها ، وهذا المسار تحديدا هو الذى يقيده القانون .

---

(١) **لوائح البناء القومية** ١١ - ١ .

شكل (٣) : إجراءات استصدار حكم قضائى بشأن قطعة أرض بور مملوكة للدولة



جماع القول ، إن الـ ٨٣ شهرا اللازمة للحصول على حكم قضائى ، وتصريح لتنمية الأرض عمرانيا ، وترخيص للبناء ، ينبغى اعتبارها القيد الرئيسى الذى يجعل الحصول على الوضع الرسمى أمرا باهظ التكلفة ، على نحو يجعل السبيل الوحيد أمام أصحاب المنبت المتواضع ، هو إدخال الأرض ضمن حدود المدينة بصورة غير رسمية . وهذا نموذج للقانون الطالح .

تكاليف دخول مجال التجارة

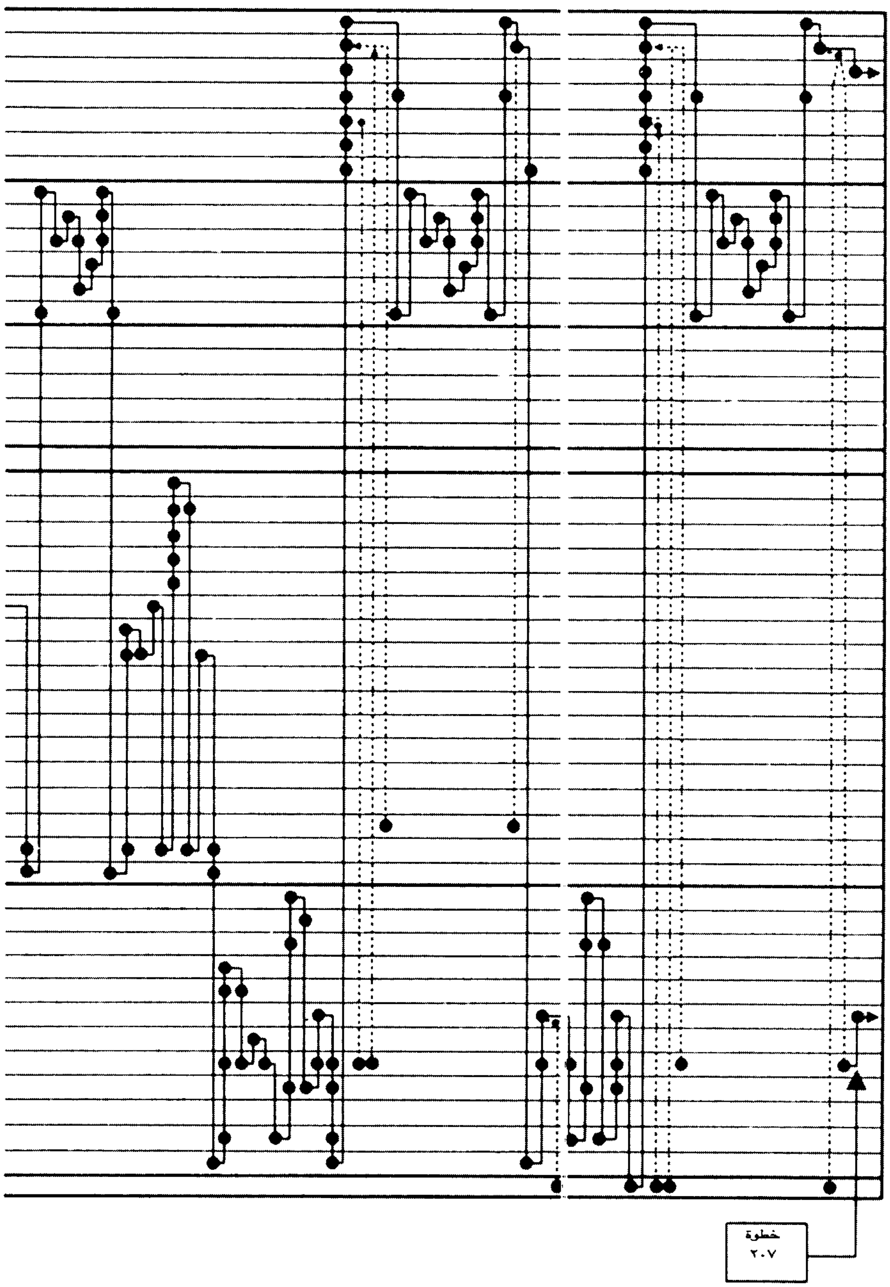
بعد ذلك بدأ معهد الحرية والديمقراطية فى دراسة الدخول إلى مجال التجارة الرسمية ، نظرا لأن القيود المفروضة حاسمة فى فهم السبب فى أن الناس فى العاصمة ليما يمارسون التجارة بصورة غير رسمية فى الطرق العامة وفى الأسواق . وتحقيقا لهذا الغرض ، درس المعهد المسارين المتاحين لأى شخص يريد الوصول إلى تجارة رسمية : فتح متجر وبناء سوق أو مركز تسويق . وبالنسبة للمسار الأول ، استخدمنا النهج الذى لجأنا إليه فى مجال الصناعة : قمنا بمحاكاة عملية افتتاح متجر . وبالنسبة للمسار الثانى ، اتخذنا نفس النهج الذى اتبعناه فى الإسكان : اتبعنا التشريع القائم ودرسنا الأسواق أو مراكز التسويق الفعلية التى أنشأها الباعة المتجولون .

افتتاح متجر رسمى

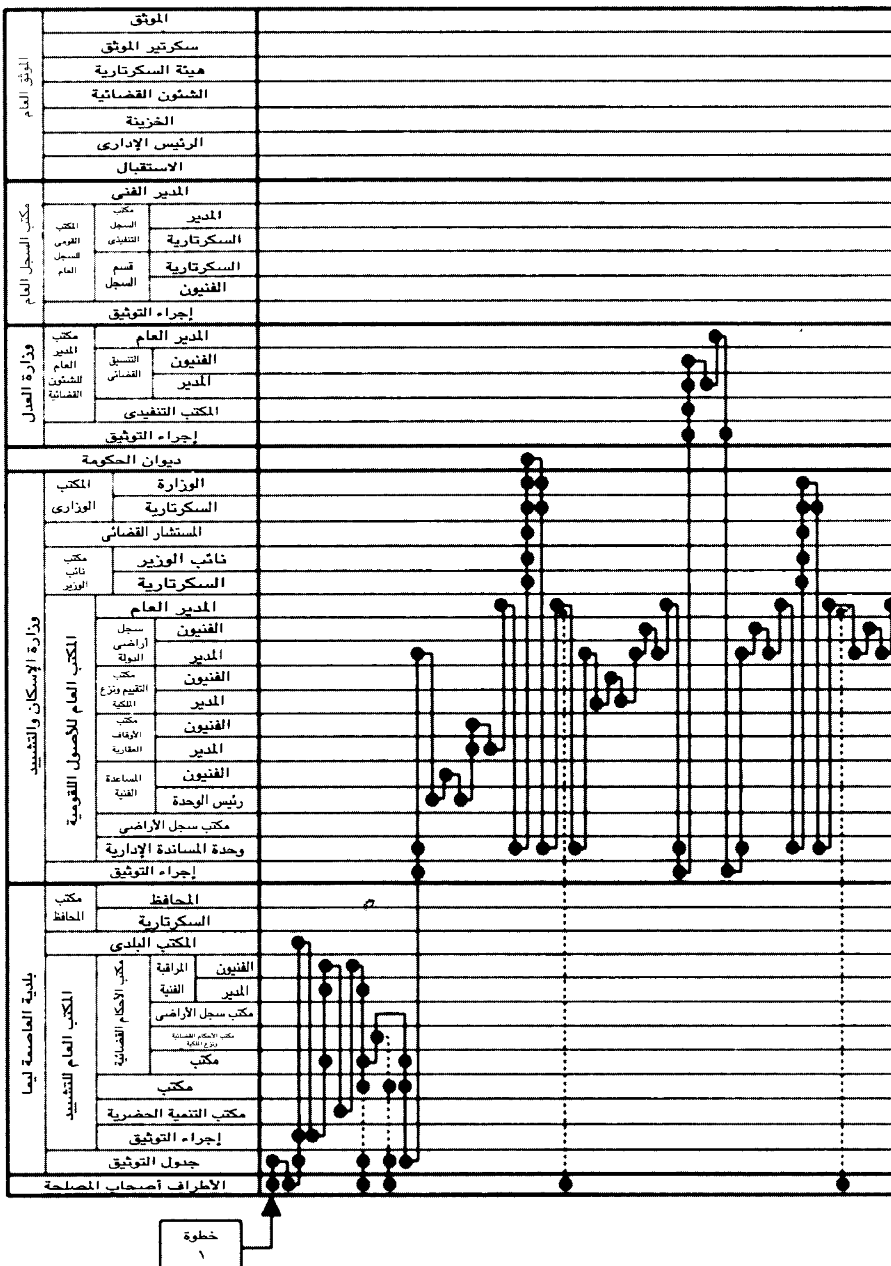
قرر الباحثون أن يسلكوا نفس السلوك الذى يلتزم به أى إنسان إمكاناته متواضعة ، والاضطلاع بمختلف الإجراءات دون وسطاء ، والإذعان لجميع الاشتراطات ، ومحاولة تجنب دفع رشاوى . واختاروا لتجربتهم منطقة سان خوان دى ميرافلوريس لأنها جديدة ، ولأنها منطقة تجارية مزدهرة لها جذورها الشعبية الممتدة لعدة سنوات مضت . وتم استئجار المبانى المناسبة وتعديلها لملاءمة الغرض ، وبدأ الشروع فى العملية .

وأوضحت عملية المحاكاة أن من يريد فتح متجر صغير بطريقة مشروعة ، يجب عليه أن يمتثل لإجراءات بيروقراطية تشتمل على ثلاث إدارات حكومية مختلفة . ويستغرق هذا ٤٣ يوما ويتكلف ٥٩٠,٥٦ دولارا ، وهو ما يعادل الحد الأدنى للأجر الشهرى ١٥ مرة فى التاريخ الذى اكتملت فيه عملية المحاكاة . ويوضح الشكل (٧) النتائج .

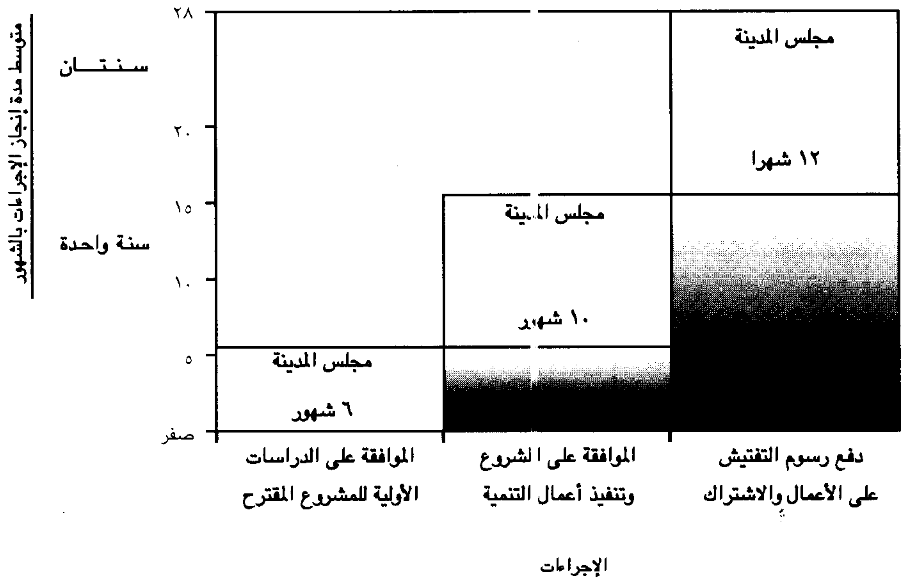
وتبين هذه النتائج كيف أن اللوائح تخلق الحوافز التى تدفع إلى اختيار الوضع غير الرسمى .


خطوة
٢٠٧

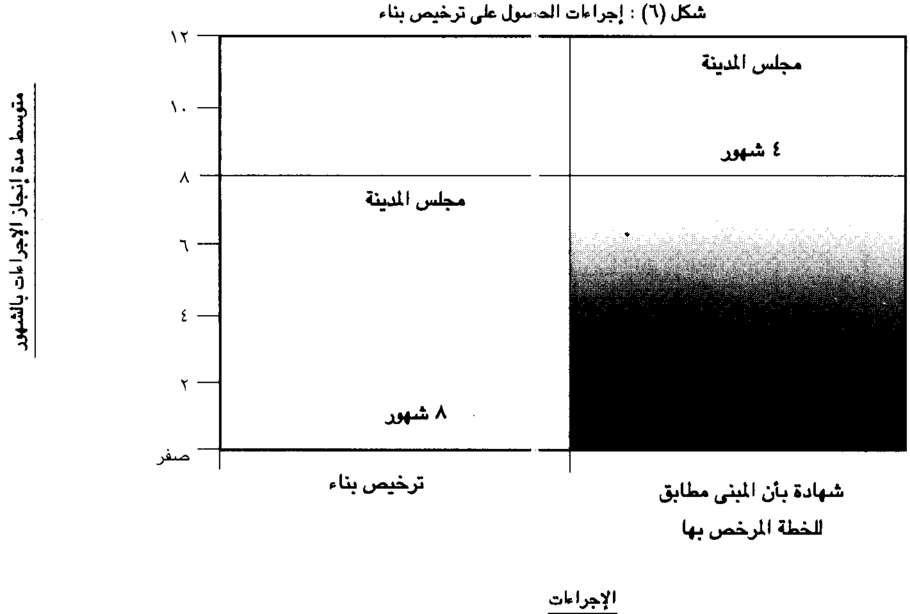
شكل (٤) : تسلسل الاشتراطات الإدارية للحصول على حكم قضائى لأرض مملوكة للدولة ولم تتم تنميتها حضريا



شكل (٥) : إجراءات التصديق على تنمية الأراضى عمرانيا



شكل (٦) : إجراءات الحصول على ترخيص بناء



بنـاء سوق

درس معهد الحرية والديمقراطية خمس حالات فعلية ، نظم فيها الباعة أنفسهم لبناء أسواق لهم . وشملت العينة مختلف المواقع والمناطق التجارية الرئيسية(٢) .

وأوضحت الممارسة أن تكاليف الوصول إلى الأسواق الرسمية ، من حيث الوقت ، تبلغ فى المتوسط ١٧ سنة ، ابتداء من إنشاء سوق صغيرة (مينى ماركت) إلى حين الوصول لسوق ملائمة ويبدأ تشغيلها . وإذا طرحنا من هذه المدة مقدار الوقت الذى يستغرقه الباعة فى سبيل تنظيم أنفسهم بصورة غير رسمية ، فإن فترة الانتظار لا تقل عن ١٤,٥ سنة ، ويمكن اعتبارها كمؤثر صاف لتكلفة دخول السوق بمعنى الكلمة(٣) . ويعطينا الشكل رقم (٨) تفاصيل هذه العملية .

وتفسر الصعوبات التى تواجه الناس فى سبيل بناء أسواق خاصة بهم ، السبب فى أن الكثيرين منهم يقررون العمل باعة متجولين ، ذلك لأن الأسواق تنزع إلى الظهور عندما يكون الباعة قد نظموا أنفسهم وبدأوا عملية تراكم . بيد أنها تفسر لنا أيضا السبب فى بقاء كثيرين من الباعة المتجولين كما هم لفترات أطول مما ينبغى فى غير هذا .

وعلى الرغم من كل شيء ، فقد أقام الباعة خلال السنوات العشرين الأخيرة اثنتى عشرة سوقا مقابل كل سوق واحدة بنتها الدولة . ولولا القيود المفروضة ، لأقام الباعة عددا أكثر كثيرا من الأسواق .

تكاليف دخول مجال النقل

أخيرا ، نصل إلى تكاليف الدخول فى مجال النقل . والأمور أبسط كثيرا منها فى الصناعة والإسكان والتجارة ، بيد أنها أيضا أكثر إثارة . فليس ثمة طريق قانونى لدخول هذا النشاط(٤) .

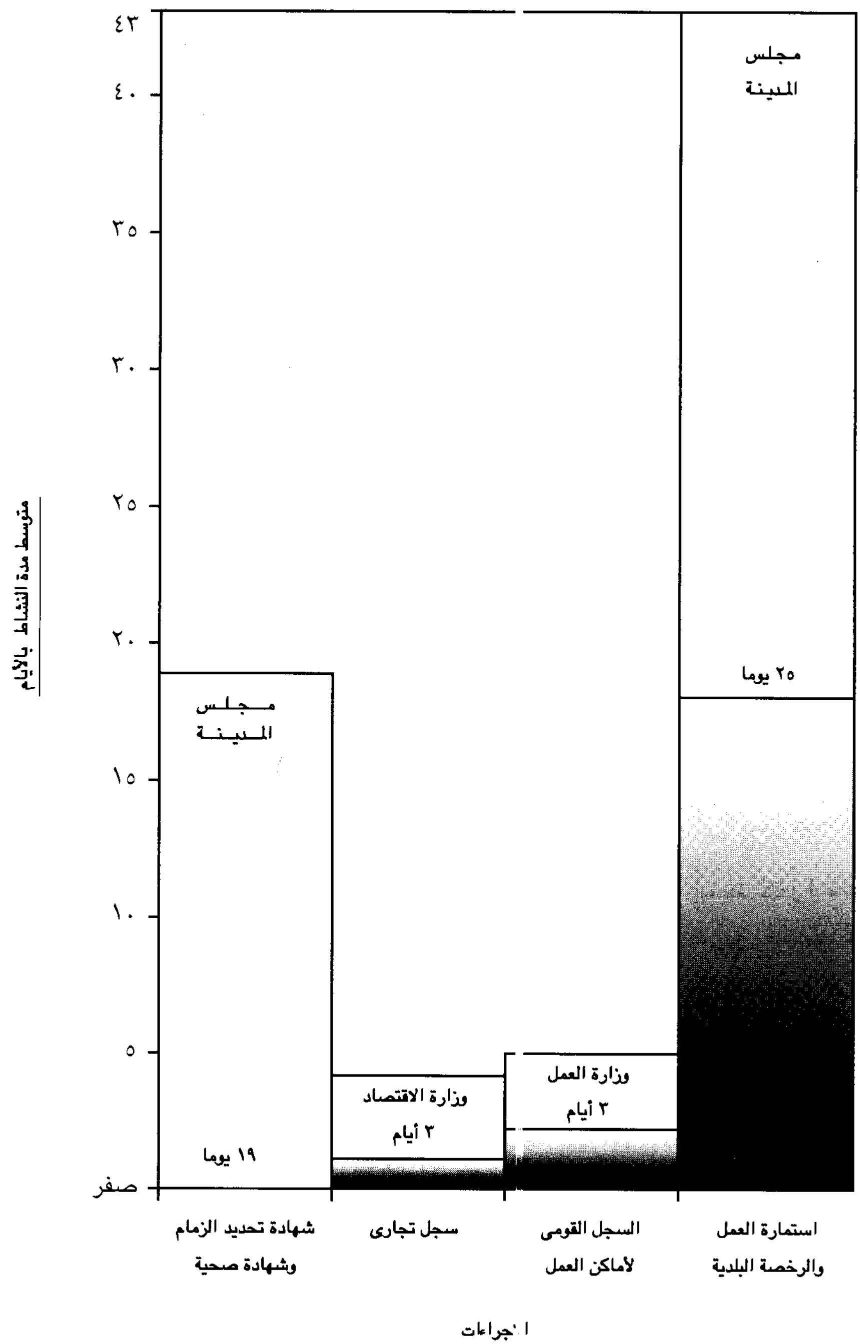
---

(٢) تمت دراسة سوق ليبرتاد فى سان ميجويل ، وسوق كولونيال فى سيركادو ، وسوق ميجويل جراو فى اندبندنسيا ، وسوق ابيكوليك فى كوماس ، وسويداد دى ديوس فى سان خوان دى ميرافلوريس .

(٣) وفق ما أعلنه مشروع أعمال رسمى كبير متخصص فى بناء الأسواق ، فإن الأمر يتطلب من أصحاب الوضع الرسمى نحو ١٠٠ يوم لاستكمال نفس الإجراءات .

(٤) كان الإجراء المستخدم هو ذلك الذى تنص عليه لوائح ١٩٨١ . وقد تم نقل مسئولية هذا القطاع من وزارة النقل والمواصلات إلى مجلس المدينة فى ١٩٨٤ ، وكان حدوث تغيير فى الإجراءات من أجل منح الامتيازات وشيكا . وفى وقت إعداد الكتاب ، لم يكن الإجراء الجديد قد أعلن .

شكل (٧) : إجرا ات إنشاء متجر رسمى



ونتيجة لذلك لم يجر معهد الحرية والديمقراطية عملية محاكاة ، ولم يبحث حالات فعلية - حيث لم يوجد أى منها - بل اتجه إلى القانون ذاته ليحدد العقبات القائمة . والإجراء الراهن لدخول مجال النقل الرسمى هو على النحو التالى :

أولا ، الدولة وحدها هى صاحبة سلطة منح الحقوق . ولا تملك أى مجموعة ممن يتولون أعمال النقل ، تنظيم نفسها والمطالبة بخطوط للعمل عليها بمبادرة منها . وهذا من شأنه أن يلغى تماما حرية دخول نشاط النقل . ثانيا ، إن السلطات الرسمية وحدها هى التى لها حق تقرير أى خطوط للمواصلات تعانى من عدم كفاية خدمات نقل ، ومن ثم ، يتعين زيادتها . وإذا ما تحددت هذه الاحتياجات ، فليس من حق أحد أن يتقدم بطلب تشغيل خدمة النقل والمواصلات ، لأن السلطات ملزمة بتقديم خط المواصلات الجديد للجان القائمة أو لأقرب الشركات العاملة عليه . وفى الحالة الأخيرة تحصل الشركات على حقوق جديدة ، وتأخذ العملية شكل مد لخط المواصلات . وإذا عجز القائمون المرخص لهم بخدمة النقل عن تقديم هذه المساندة ، فإنه فى هذه الحالة فقط يمكن للسلطات أن تمنح حقوق تشغيل جديدة للغير .

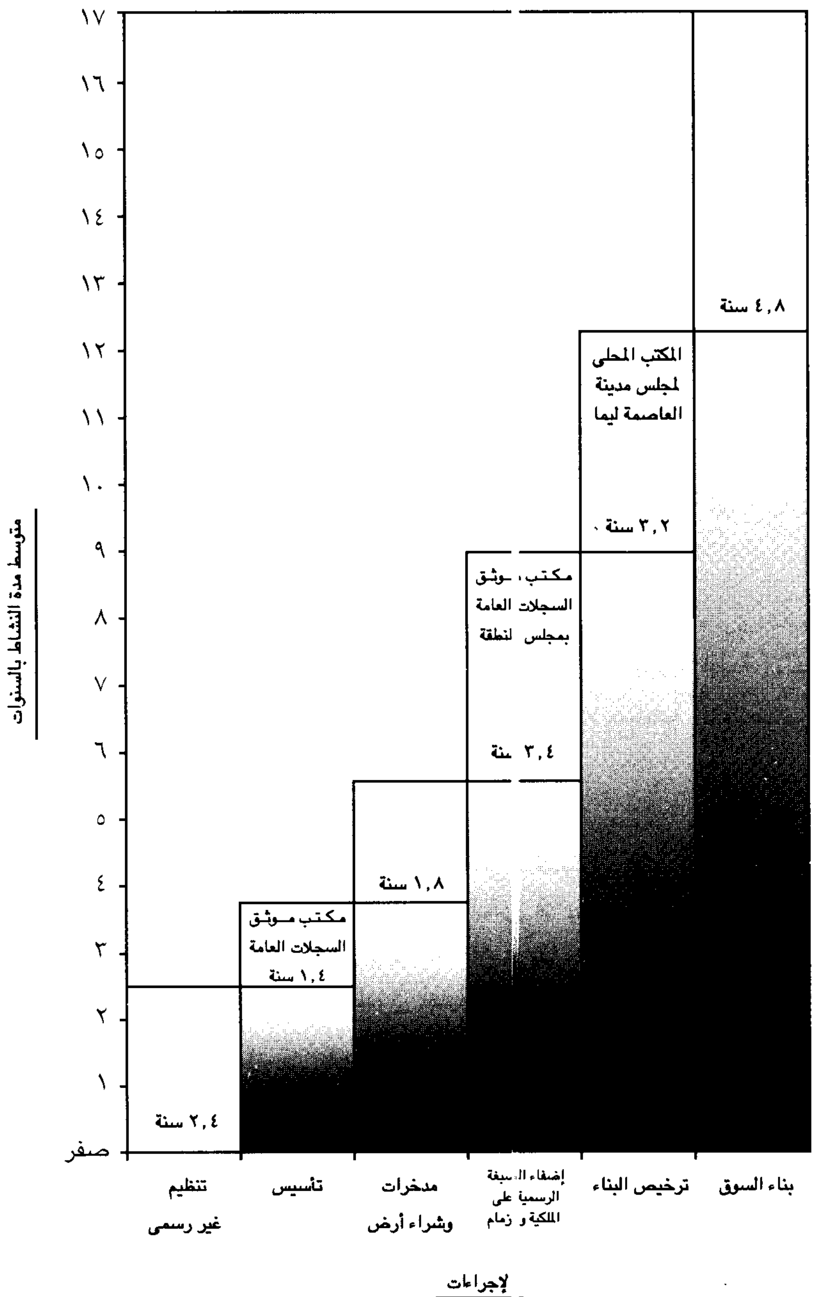
وتوخيا للدقة ، اضطلع معهد الحرية والديمقراطية بممارسة أخرى تأسيسا على افتراض أنه لا توجد عقبات قانونية ولكن هناك فقط الشروط البيروقراطية الأخرى باقية كلها كما هى ، وأن وزارة النقل والمواصلات لم تزل الإدارة صاحبة الاختصاص للتعامل مع مثل هذه الأمور .

وتحقيقا لهذا الهدف ، عقد معهد الحرية والديمقراطية لقاءات مع موظفى الوزارة لتكوين فكرة عما يمكن أن يستتبعه إجراء افتراضى للحصول على إذن لممارسة النقل . وظهرت هنا إمكانيتان . الأولى ، أن فريقا من الناس قد يقرر تشكيل لجنة بصورة غير رسمية ويطلب امتياز خط مينى باص . والثانية ، أن فريقا من الناس قد يقررون أن يشكلوا من أنفسهم شركة بصورة رسمية ويطلبون امتياز تشغيل خط أتوبيس .

وتبين أن إجراء الحصول على اعتراف بخط مواصلات « مينى باص » يستغرق تقريبا ٣٦ شهرا . وأن الحصول على امتياز خط أتوبيس يستغرق ما يناهز ٢٧ شهرا . ويعرض الشكلان (٩) و (١٠) تفاصيل هذه المحاولة .

وقد عرضنا موجزا للنتائج الأساسية التى توصل إليها المعهد من خلال بحوثه فى تكاليف دخول مجالات الصناعة والإسكان والتجارة والنقل . وكما رأينا ، فإن هذه التكاليف جاءت نتيجة اللوائح الحكومية التى تتباين طبيعتها وأهميتها . ولا ريب فى أن الحكومة فرضتها رغبة منها فى تصحيح أوجه القصور فى السوق لوضع خطة أفضل ، أو لترشيد النشاط الخاص ، بيد أنها أتت بنتيجة عكسية تماما . وتسببت فى عدد من التكاليف الإضافية

شكل (٨) : متوسط الوقت اللازم لإقامة سوق غير رسمية



التى تمايز بين الناس على أساس الدخول ، بحيث تكفل للميسورين ماليا التمتع بمنافع الحماية القانونية فى سهولة ويسر ، أما الفقراء فإنهم مرغمون على الارتباط بأنشطة هى فى جوهرها أنشطة أمينة مثل البناء أو التجارة أو الصناعة أو النقل ، لكن بدون حماية القانون . إن ما نحن بصدده هنا هو قانون طالح .

تكاليف البقاء فى وضع رسمى

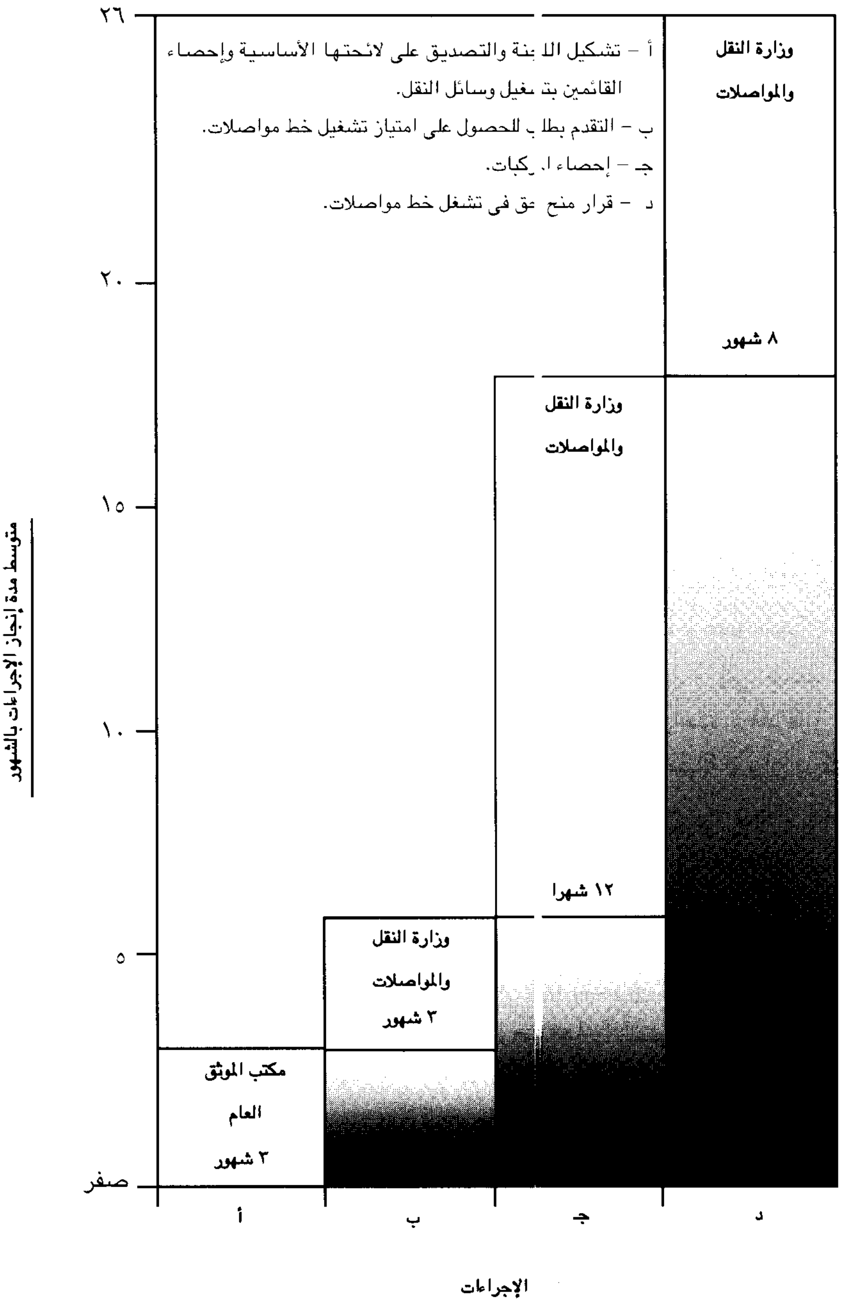
بعد أن حدد المعهد العلاقة القائمة بين الناس والقانون عند دخولهم مجالات مختلفة من الأنشطة الاقتصادية ، شرع فى بحث هذه العلاقة من حيث أمد الأنشطة نفسها . ويضطر الناس خلال هذه الفترة إلى الإذعان لعدد من اللوائح – فى سبيل البقاء فى وضع قانونى . ولقد صغنا للدلالة على هذه الظاهرة عبارة « تكلفة البقاء فى وضع رسمى » .

وهذه العبارة بمعناها الواسع ، تغطى وضعا مركبا وشائعا . فهى تشير إلى كل من التكاليف التى يفرضها القانون مباشرة – الضرائب ، الإذعان للإجراءات البيروقراطية ، والالتزامات تجاه الموظفين الإداريين بطريقة أو بأخرى ، وسداد أسعار أعلى لخدمات المرافق العامة ، إلى غير ذلك – وإلى التكاليف التى تفرضها المؤسسات القانونية فى مجموعها بصورة غير مباشرة – مثل عدم استقرار النظام القانونى ، وعدم ضمان حقوق الملكية ، وعدم كفاءة القضاء فى حسم المنازعات أو تحصيل الديون ، إلى جانب أشياء أخرى . وحيث إنه كان من المستحيل تغطية جميع هذه الجوانب مرة واحدة ، فقد قرر معهد الحرية والديمقراطية أن يدرس التكاليف غير المباشرة فى مرحلة ما مقبلة ، وأن يركز فى الوقت الراهن على التكاليف المباشرة ، فاحصا العائد الذى يصرح به رجال الأعمال أنفسهم . واقتصر هذا التحليل على الصناعة .

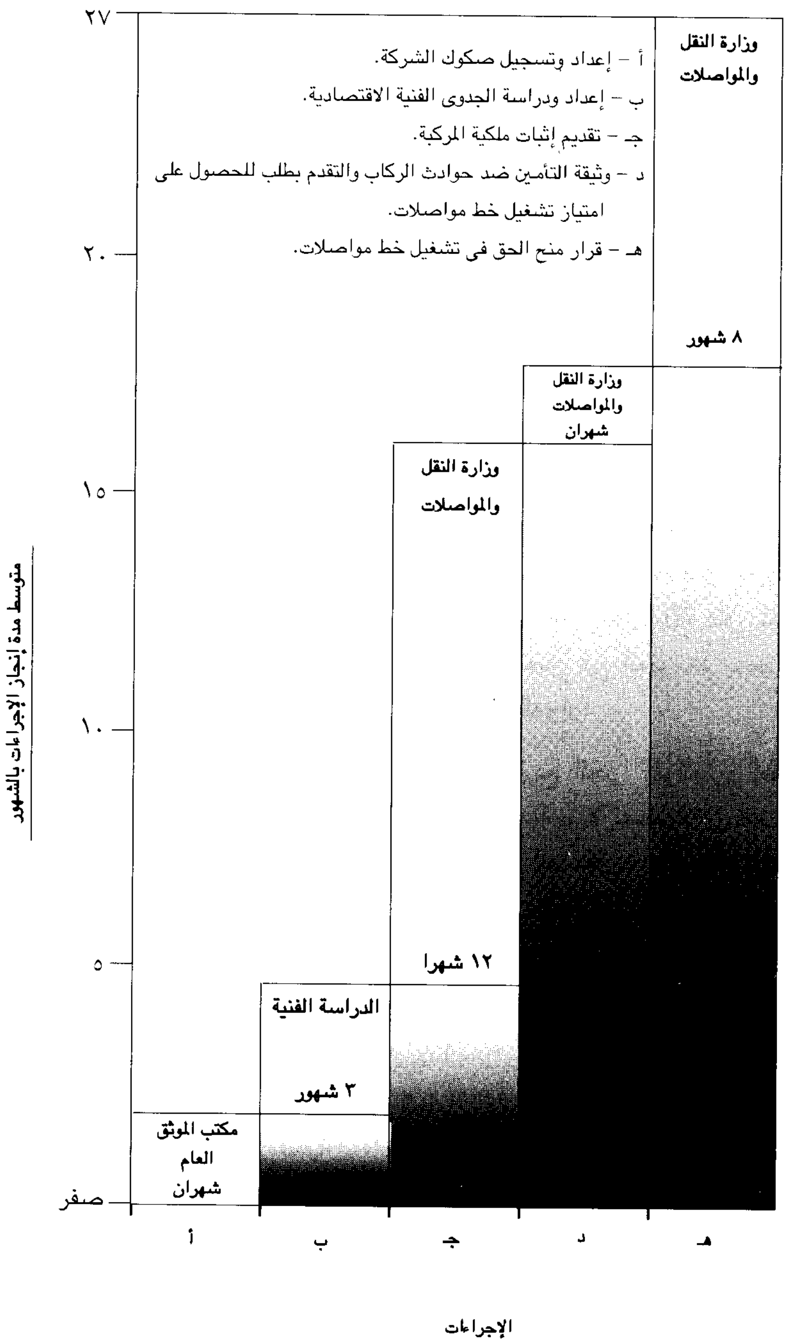
وبناء على هذا ، اخترنا عينة تضم خمسين شركة صناعية صغيرة تستخدم كل منها ما بين عامل وأربعة عمال ، وتعمل فى أنشطة يرتفع فيها مستوى الوضع غير الرسمى : المخابز ، وأعمال التريكو ، وصناعة الملابس ، وصناعة الأحذية (فيما عدا الأحذية المصنوعة من الكاوتشوك أو البلاستيك) ، وصناعة الأثاث وأشغال الخشب .

وعندما حلل باحثو المعهد هذه العينة تبين لهم أن البقاء فى وضع رسمى يكلف الشركة الصناعية الصغيرة ٣٤٧,٧ فى المائة من صافى أرباحها بعد خصم الضرائب و ١١,٣ فى المائة من تكاليف الإنتاج بها . بعبارة أخرى ، إنه لولا تكاليف البقاء فى الوضع الرسمى لكانت أرباح المؤسسة ، ومن ثم مدخراتها ورأسمالها الاستثمارى المحتمل ، تضاعفت إلى أكثر من أربعة أمثالها .

شكل (٩) : إجراء افتراضى للترخيص بدخول لجنة مينى باص لميدان العمل



شكل (١٠) : إجراءات افتراضية للترخيص لشركة مينى باص



وقد وفرت العينة مؤشرا إلى الأهمية النسبية للتكاليف التى وقع عليها الاختيار لتحليلها . فقد صنف الباحثون فى المعهد هذه التكاليف بصورة تجريبية مؤقتة ، إلى تكاليف ضرائبية ، وتكاليف قانونية غير ضرائبية ، وتكاليف المرافق العامة . واتضح أن ٢١,٧ فى المائة من تكاليف البقاء فى وضع رسمى مرتبطة بالضرائب ، وأن ٧٢,٧ فى المائة هى تكاليف قانونية أخرى ، والباقى وقدره ٥,٦ فى المائة هى تكاليف مرافق عامة . أو بعبارة أخرى ، إن من بين كل مائة دولار يتعين على شركة صناعية صغيرة أن تدفعها للبقاء فى وضع قانونى ، تذهب ٢٢ دولارا إلى الضرائب ، و ٧٣ دولارا تكاليف قانونية أخرى ، و ٥ دولارات للمرافق العامة .

وتشمل « التكاليف القانونية الأخرى » ، تكاليف الإجراءات الإدارية اللازمة للبقاء فى وضع رسمى . ولحساب الوقت الذى تستغرقه هذه الإجراءات ، أجرى المعهد استقصاء شمل ٣٧ شركة مقامة على أساس قانونى وتعمل فى مجالات تتميز بارتفاع مستوى الوضع غير الرسمى فيها - مثال ذلك ، صناعة المواد الغذائية ، الأثاث الخشبى ، صناعات النسيج والملابس الجاهزة ، والكيماويات ، والبلاستيك والطباعة والصناعات المعدنية الأساسية ، والصناعات الميكانيكية ولعب الأطفال . ووجد أن الشركات كانت تخصص تقريبا ٤٠ فى المائة من مجموع ساعات عمل موظفيها الإداريين ، من أجل الإذعان للإجراءات البيروقراطية . ووضح أن كلا من هؤلاء العاملين يخصص فى المتوسط يومين ونصف اليوم كل أسبوع لإنجاز هذه المهمة ، وهو تبديد هائل للموارد .

وتحول تكاليف البقاء فى وضع رسمى دون التوزيع الحر للفوائض المتولدة عن النشاط ، ومن ثم ، تؤثر على الأرباح المحتملة للشركات . إنها لا تستطيع أن تستخدم سوى ٢٣,٣٠ دولارا فقط من بين كل ١٠٠ دولار من الفائض المتحقق والذى يمكن تحويله إلى أرباح ، وتنفق الشركات الباقى وقدره ٧٦,٧٠ من أجل البقاء فى وضع قانونى . وعلى عكس ما كان يمكن للمرء أن يتوقعه ، فإن ١٧,٦٠ دولارا فقط من هذا المبلغ تذهب لسداد الضرائب ، ويجرى إنفاق ٥٩,١٠ دولارا لسداد نفقات قانونية أخرى .

ويمكننا ، أولا ، أن نخلص إلى نتيجة مؤداها أنه ما دامت الضرائب ليست هى المشكلة الرئيسية ، فإن السياسة الضرائبية ليست هى العامل الأساسى لما إذا كانت الشركات تعمل بصورة رسمية أو بصورة غير رسمية . فالتكاليف القانونية الأخرى هى لب المسألة . إذ يتعين على رجال الأعمال الوفاء بعدد من اللوائح التنظيمية ، بدءا من معالجة سلسلة لا تنتهى من الوثائق فى المكاتب الحكومية ، إلى التشدد الإدارى لموظفيها . ويبدو أن لهذا أثره الحاسم على ما إذا كان العمل يحظى بوضع رسمى أو غير رسمى . ويفيد التحليل الذى أجراه المعهد ، أن الاستخدام المكثف للعمل يزيد باطراد تكاليف البقاء فى وضع

رسمى ، ويحفز الناس إلى استخدام رأس المال بدلا من العمل استخداما مكثفا . فالذين لا يملكون رأس مال – وهؤلاء هم أيضا على الأرجح العاجزون عن تحمل التكاليف الباهظة للبقاء فى وضع رسمى – يلجأون إلى الوضع غير الرسمى . وحيث إن العمل ، وليس رأس المال ، هو العنصر الوفير فى بيرو ، فالنتيجة هى الاستخدام غير الكفء للموارد على نحو يلحق الضرر بالمجتمع فى مجموعه . وفى الحقيقة ، هناك اتجاه شائع فى التشريع فى بيرو ، إلى إيثار استخدام رأس المال ، بل إلى الإفراط فى رسملة المشروعات الرسمية ، من خلال آليات تجعل العمالة الرسمية أكثر تكلفة من الاستخدام الرسمى لرأس المال .

ويمكن أن نخلص أيضا إلى أن تكاليف البقاء فى الوضع الرسمى لها ، فيما يبدو ، تأثير بالغ على طريقة إدارة الأعمال ، وأنها تؤثر على عمليات التشغيل وعلى الناتج بصورة مستقلة عن عملية الإنتاج ذاتها . ذلك أنها بتغيير تخصيص الموارد ، تجعل الإنتاج أكثر تكلفة ، وتحد من مرونة عناصر الإنتاج ، وتزيد من تكلفة المعاملات . وهذا من شأنه أن يغير من ربحية الشركة ، دون النظر إلى كفاءتها الاقتصادية الأساسية . ويعتمد ازدهار الشركة على التكاليف التى يفرضها القانون ، أكثر مما يعتمد على طريقتها فى إجادة أداء عملها . فالمالك الذى يعالج هذه التكاليف بطريقة أفضل ، أو يستغل علاقة المؤسسة بالدولة بصورة أفضل ، أكثر نجاحا ممن يقصر اهتمامه على العمل فحسب .

وما نحن بصدده هنا هو قانون طالح .

تكاليف الوضع غير الرسمى

بينما تأكد لنا تدريجيا وجود تكاليف للوضع الرسمى ، بدأنا ندرك تدريجيا ، ليس فقط السبب فى أن أصحاب الوضع غير الرسمى يعملون خارج القانون ، بل أيضا الدلالة الحقيقية للنظام المجاوز للقانون . وإذا كان أصحاب الوضع غير الرسمى قد رغبوا فى وضع مجموعة قوانين جديدة ، فإن ذلك كان راجعا إلى أنهم خسروا شيئا ما نتيجة العمل خارج القانون أو فى تحد له . ومن ثم كان لزاما علينا أن ندرس ما خسروه فى الواقع .

لقد اكتشفنا تدريجيا أن الوضع غير الرسمى ليس هو أفضل العوالم الممكنة ، وأنه يتضمن تكاليف هائلة ، وأن الناس يحاولون تعويض هذه التكاليف بكل أنواع الطرق المبتكرة وإن كانت قاصرة ، وأن خرق القانون ليس أمرا مستصوبا فى نهاية المطاف ، وأن كل ما نراه من فوضى وإهدار للموارد ، وعمليات للتعدى ، وأعمال يومية تتسم بالجرأة ، ما هى إلا محاولات يائسة ومغامرة من جانب أصحاب الوضع غير الرسمى ، لوضع نظام بديل لذلك الذى ينكر عليهم حمايته . وساعدنا هذا الاكتشاف على وضع مفهوم تكميلى وهو : تكاليف الوضع غير الرسمى .

وسوف نفرق هنا بين الوضع غير القانونى ، استنادا إلى الأدلة المتوافرة عن الفوارق الرئيسية بين الأعمال أو الأنشطة الرسمية وغير الرسمية ، وبين تكلفة عدم وجود قانون صالح ، وتلك نتيجة تترتب على عملية شاملة لوضع المفاهيم تجرى فيها محاولة لتحديد أى الآليات والأدوات يتعين على الناس التخلى عنها ، إذا ما اختاروا الوضع غير الرسمى .

بيد أننا كنا محصورين فى نطاق المشاهدات التى أجريناها بطرق تجريبية فى أماكن العمل والإقامة غير الرسمية . ونتيجة لذلك ، يمكن أن نعرض فقط قائمة عامة بالقيود التى توضح ، وبشكل جزئى فحسب ، الخسائر الهائلة التى لحقت بالبلاد بسبب وجود هيكل قانونى يمارس التفرقة بين مواطنى البلاد . وعلاوة على هذا ، فإننا فى ضوء الهدف من هذا التحليل ، افترضنا أن الكيانات الاقتصادية أو التجارية إما رسمية بالكامل أو غير رسمية بالكامل . ومن الطبيعى أن ليس هذا هو الحال فى الحياة الواقعية : فثمة أعمال تجارية رسمية كثيرة تعد غير رسمية بصورة جزئية أو تقوم بأنشطة غير رسمية ، والعكس صحيح . ويندرج بعض الحالات التى بحثناها ضمن هاتين الفئتين . ذلك لأن الوضع الرسمى والوضع غير الرسمى هما مفهومان نسبيان ، ولكننا ، توخيا للبساطة ، سوف نفترض أن غير الرسميين ليس لهم وضع قانونى أيا كان ، وأن الرسميين لهم وضع قانونى كامل .

تكاليف الوضع غير القانونى

استهدفت محاولتنا الأولى تحديد الفوارق بين الأنشطة أو مشروعات الأعمال التجارية الرسمية وغير الرسمية وتحديد أكثر التكاليف شيوعا للوضع غير الرسمى .

ومن الواضح أن مشروعات الأعمال غير الرسمية تكرس جهدا هائلا لتجنب العقوبات من جانب السلطات ، وهى تفعل ذلك عن طريق عدد من الممارسات التى سنبحثها فى حينها . ثانيا ، تجرى الأعمال غير الرسمية تحويلات إلى النشاط الرسمى دون حدوث تحويلات مقابلة من الطرف الآخر الرسمى ، نظرا لأن الأعمال غير الرسمية مستبعدة من نطاقه ومنافعه . ثالثا ، تعانى الأعمال غير الرسمية من عواقب تهربها من بعض الضرائب وقوانين العمل .

وسوف نعرض فى الصفحات التالية الشواهد التى تجمعت لدينا بشأن تكلفة تجنب العقوبات ، وتكلفة صافى التحويلات ، وتكلفة التهرب من بعض الضرائب وقوانين العمل . وسوف نحاول أن نفسر كيف تظهر فى التطبيق التكلفة التى تفرق بين الرسميين وغير الرسميين ، وبذا تمثل تكلفة العمل خارج القانون .

تكاليف تجنب العقوبات

أول فارق مهم بين مالك لمشروع عمل غير رسمى وآخر مالك لمشروع رسمى هو الاستثمار الضخم الذى يتعين على صاحب الوضع غير الرسمى أن يقوم به فى سبيل تجنب اكتشافه . إذ يخاطر أصحاب الوضع غير الرسمى دائما ، باحتمال توقيع عقوبات عليهم بسبب عدم حصولهم على تراخيص ، أو عدم دفع ضرائب ، أو عدم التقدم للحصول على التصاريح التى ينص عليها القانون . وتبين لمعهد الحرية والديمقراطية من خلال اللقاءات التى أجراها ، أن هذا هو المصدر الرئيسى لقلق أصحاب الوضع غير الرسمى . ويوفر صاحب العمل غير الرسمى ، الذى أخفق بحكم تعريفه هذا فى الإذعان لبعض أو لكل الاشتراطات ، التكاليف القانونية للامتثال للقانون ولكنه لابد له أن يتحمل تكلفة تجنب العقوبات المقابلة .

ويلجأ أصحاب الوضع غير الرسمى إلى استراتيجيات مختلفة لتجنب اكتشافهم وتفادى العقوبات . ومن بين هذه الأساليب الرئيسية ، تعرفنا على أسلوب توزيع العاملين لديهم بين عدد من أماكن العمل الأصغر والأقل ظهورا ، وعدم الإعلان عن سلعهم أو خدماتهم ، وعدم دخول أسواق بذاتها محظورة عليهم بالفعل ، وإفساد السلطات . وعندما زرنا بعض المصانع السرية ، وجدنا أن حاجة أصحاب الوضع غير الرسمى إلى تجنب اكتشافهم ترغمهم على العمل على نطاق صغير جدا . إنهم يعمدون عن قصد إلى الحد من عملياتهم ، وإذا ما أرادوا أن ينموا ، فإنهم يفعلون ذلك عن طريق توزيع عمالهم بحيث لا يكون فى المؤسسة الواحدة أكثر من عشرة عمال فقط . وفى حين أن هذه الترتيبات تساعدهم بوضوح على تجنب اكتشاف المسئولين لهم ، إلا أنها تمنعهم من تحقيق مستويات كفء فى الإنتاج . ومن الواضح ، أن تلك هى العاقبة الشائعة للوضع غير الرسمى .

ورأس مال الأعمال غير الرسمية أقل مما يجب ، ليس فقط لافتقادها لوسيلة الحصول على قروض ائتمانية ، بل أيضا استخدام سلع رأسمالية معينة يجعل من اليسير اكتشاف أمرها . وعلاوة على هذا ، فإن استخدام بعض هذه السلع يستلزم تشغيل عدد كاف من العمال ، الأمر الذى يزيد من مخاطرة اكتشافهم .

وهناك فرق آخر بين العاملين بطريقة رسمية والعاملين بطريقة غير رسمية ، وينبع أيضا من الحاجة إلى تجنب اكتشاف أمرهم ، إذ أن أصحاب الوضع غير الرسمى ليس من اليسير عليهم الإعلان عن سلعهم أو خدماتهم ، وأنه لابد وأن يلجأوا إلى طرق خفية ومقيدة لجذب عملائهم ، وهى طرق تكاد تعتمد أولا وأخيرا على شهرتهم . وهذا يساعدهم على التخفى عن أعين السلطات ، لكنه يحول بينهم وبين تعزيز مشروعات أعمالهم والارتقاء بها . وتفيد « إدارة مشروعات الأعمال الصغيرة » فى الولايات المتحدة ، أن ثلثى مجموع

الزبائن يفدون عن طريق لافتات معروضة خارج الورش أو المصانع . والإعلان يمكن أن يساعد أيضا على موازنة عيوب المكان السيىء ، ويعوض احتجاب المكان عن العيون بالاتصالات الفعالة . ولكن أصحاب الوضع غير الرسمى لا يمكنهم استغلال أى من هاتين الميزتين .

ولكى يتجنب أصحاب الأعمال غير الرسمية اكتشاف السلطات لهم ، فإنهم يعملون عادة خارج الأسواق المؤسسة بصورة قانونية مثل أسواق الأوراق المالية والمعارض التجارية . وعلاوة على هذا ، فإنهم لا يملكون وسيلة للحصول على الصكوك التجارية المستخدمة هناك ، مثل الأسهم وخطابات الاعتماد أو الضمانات . ومن ثم ، فإن كل من يعنيه التعامل مع أصحاب الوضع غير الرسمى ، لابد وأن يكرس وقتا أطول لجمع المعلومات اللازمة بشأن الشركاء التجاريين المحتملين ، وبهذا تزيد تكلفة جمع المعلومات وإبرام الصفقات على حد سواء . ولكن لو كان أصحاب الوضع غير الرسمى قد حظوا بهذه التسهيلات المؤسسية لاستطاعوا التفاوض على نحو أسرع ، وأكثر كفاءة ، ولكن فى مقدور المشترى أن يتوجه إلى الأسواق المتخصصة لإجراء معاملاته .

وهناك تكلفة أخرى رئيسية لتجنب العقوبات ، هى أن أصحاب الأعمال غير الرسميين يتعين عليهم تكريس نسبة كبيرة من مواردهم لإفساد السلطات . وبينما قال أصحاب الأعمال غير الرسميين ممن أجريت لقاءات معهم إنهم دفعوا ما بين ١٠ و ١٥ فى المائة من إجمالى دخلهم رشاوى وعمولات ، قال صغار أصحاب الأعمال الرسميين إنهم لم يدفعوا أكثر من ١ فى المائة .

وحيث إن ٦١ فى المائة من ساعات العمل فى بيرو غير رسمية ، فمن الواضح أن هناك حاجزا طويلا يفصل بين القطاع غير الرسمى وبين سلطات الدولة . وبعض الأعمال غير الرسمية تجرى فى سرية تامة ، لكن من غير المتصور أن ٦١ فى المائة من إجمالى العمل المنجز كان يمكن أن يجرى بطريقة غير قانونية لو لم تغمض السلطات عينيها . ويقوض هذا الإفساد المنظم مبدأ السلطة فى البلاد كلها . ويمكن القول ، على أساس اقتصادى بحت ودون أن يخلو ذلك من جرعة لابد منها من السخرية ، إن الرشاوى بديل الضرائب التى لا يدفعها أصحاب الوضع غير الرسمى للحصول على نفس النتائج . لكن الرشاوى تتضمن كذلك عنصرا غير مستصوب يتمثل فى السلوك السيىء ، الأمر الذى لا نجده فى الضرائب .

ويمكن القول كذلك بأن الرشاوى تؤدى وظيفة قريبة جدا من وظيفة التأمين ، من حيث إنها تحاول إلغاء عدم اليقين لدى أصحاب الوضع غير الرسمى إزاء الخسائر التى يمكن أن يتحملوها لو تعرضوا للعقاب من جانب السلطات . فعندما يدفع أصحاب الوضع غير

الرسمى رشوة ، فإنهم ببساطة يشترون الأمان من الاضطهاد – وهذا نوع من التأمين ضد العقوبات الرسمية . ولكن جميع الدلائل تشير إلى أن الرشاوى أكبر كثيرا ، من حيث النسبة ، من أقساط التأمين نظرا لأن خطر الاضطهاد الفعلى لا يمكن قياسه كميا . ومن ثم يمكن القول من زاوية اقتصادية خالصة تماما إنها غير كفء .

تكاليف صافى التحويلات

هناك فارق ثان بين أصحاب الوضع غير الرسمى وأصحاب الوضع الرسمى ، هو أنه على عكس ما يجرى فى الاقتصاد المتكامل على نحو جيد ، يجرى أصحاب الوضع غير الرسمى عددا من التحويلات غير المتبادلة مع أصحاب الوضع الرسمى مما يمثل خسارة صافية للوضع غير الرسمى . ويعتبر وجود هذه التحويلات أساسيا لفهم السبب فى أن الأرباح الظاهرة للتهرب من القانون لا تغل عائدا أكبر من عائد الأعمال القانونية . وعند تحليل هذا الوضع ، عمدنا إلى التمييز بين تكلفة الضرائب واستخدام أصول نقدية ، وتكلفة توفير أصول معنوية .

ويقال بوجه عام ، إن النشاط الاقتصادى غير الرسمى لا يدخل فقط فى منافسة جائرة مع النشاط المؤسس على قواعد قانونية ، حيث إنه يوفر تكلفة اكتساب الوضع الرسمى ، بل إنه أيضا يفيد دون غرم ، من المرافق العامة التى تقدمها الدولة ، مرغما الدولة على تحويل كل عبء تمويل الميزانية العامة إلى دوائر الأعمال الرسمية .

وهذا الاستدلال خاطىء ، إذ أن الشواهد التى جمعها معهد الحرية والديمقراطية توضح أن هناك على الأقل ثلاث قنوات رئيسية يحول من خلالها دائما أصحاب الأنشطة غير الرسمية الموارد إلى الحكومة وغيرها من المؤسسات الرسمية ، وهذه القنوات هى : الضرائب غير المباشرة ، والتضخم ، والفروق فى أسعار الفائدة .

إن معاملات لا حصر لها تجرى يوميا بين أصحاب الوضع الرسمى وأصحاب الوضع غير الرسمى . وعلى الرغم من أن أصحاب الوضع غير الرسمى لا يدفعون ضرائب على مبيعاتهم ، إلا أنهم يدفعون ضرائب فى كل مرة يشترون فيها شيئا ما من أصحاب الوضع الرسمى . ونظرا لأن أصحاب الوضع الرسمى يحررون فواتير بمبيعاتهم ، فإن المشترين من أصحاب الوضع غير الرسمى يدفعون ضرائب غير مباشرة . وهذا لا يحدث دائما ، لأن بعض المبيعات تجرى دون فواتير ، غير أن هناك حالات يتعذر فيها التهرب من الضرائب . مثال ذلك ضريبة البنزين التى يتحملها أساسا أصحاب سيارات النقل غير الرسمى .

وهناك عدد كبير من المعاملات التجارية يكون فيها أصحاب الوضع غير الرسمى

مجبرين على إجراء تحويلات إلى الحكومة فى صورة ضريبة مبيعات ورسوم استيراد . ويذهب معهد الحرية والديمقراطية فى تقديراته إلى أن النشاط الاقتصادى غير الرسمى ، حوَّل فى عام ١٩٨٥ ما يساوى ٨١٣ مليون دولار إلى الحكومة بالصورة سالفة الذكر ، وهو ما يمثل ٥,٧ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى خلال تلك السنة و ٤١,٤ فى المائة من إجمالى عائد الضرائب على المدخلات .

وهناك صورة أخرى من صور دفع الضرائب تتمثل فى تحمل تكلفة التضخم . ذلك أن كثيرين من الاقتصاديين ذهبوا فى تعريفهم للتضخم بأنه ضريبة على النقود تجبيها الحكومة من القطاع الخاص لتمويل إنفاقها الإضافى أو لتمويل عجز الموازنة . فعندما ترتفع الأسعار وتفقد العملة قوتها الشرائية ، يتنازل الأفراد إلى الدولة عن جزء من قيمة أصولهم النقدية . وهذه العملية تضر بصفة خاصة من يحوزون القدر الأكبر من أموالهم فى صورة نقود حاضرة ، ألا وهم أصحاب الوضع غير الرسمى ، الذين يجرون معاملاتهم التجارية نقدا ويقل استخدامهم النظام المصرفى - ليس فقط خوفا من افتضاح أمرهم ، بل وأيضا لحماية أنفسهم من خفض قيمة العملة - على عكس أولئك الذين يحتفظون بمدخراتهم فى صورة عملة صعبة أو فى حسابات تغل فائدة . وتمثل القوة الشرائية التى يفقدها أصحاب الوضع غير الرسمى بسبب احتفاظهم بنقودهم حاضرة تحويلا للموارد إلى النشاط الرسمى ، الذى يذهب جزء منه إلى الحكومة . وفى تقدير معهد الحرية والديمقراطية إن إجمالى هذا النوع من التحويلات بلغ فى عام ١٩٨٥ ما قدره ٥٥٤ مليون دولار - أى ٣,٨ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى تلك السنة .

وإذا جمعنا التحويلين معا ، نجد أن أصحاب الوضع غير الرسمى حولوا إلى الدولة موارد يبلغ مجموعها ١٣٦٧ مليون دولار ، أو ما يساوى ٩,٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى . وهذا المبلغ يتجاوز جمالى استثمارات الحكومة المركزية فى تلك السنة والتى بلغت ٤٦٥ مليون دولار .

وأخيرا ، تجرى تحويلات من أصحاب الوضع غير الرسمى إلى أصحاب الوضع الرسمى بسبب فوارق أسعار الفائدة المدفوعة عن القروض الائتمانية . ويفيد معهد الحرية والديمقراطية أن أسعار الفائدة فى السوق الائتمانية غير الرسمية فى يونيو ١٩٨٥ بلغت ٢٢ فى المائة فى الشهر فى العاصمة ليما ، مقابل أقصى سعر وهو ٤,٩ فى المائة الذى كانت دوائر الأعمال الرسمية تستطيع الحصول عليه من المصارف . ويرجع هذا الفارق فى تكلفة المال إلى حرمان أصحاب الوضع غير الرسمى من إمكانية الحصول على ائتمانات رسمية ، الأمر الذى يرغمهم على قبول وساطة غير رسمية من أفراد يستطيعون الحصول على ائتمان رسمى رخيص يحولونه لدوائر الأعمال غير الرسمية بأسعار عالية بصورة

مفرطة . ويمكن أن نعزو هذا الفرق الضخم فى أسعار الفائدة جزئيا إلى المخاطر المتوقعة من جراء إبرام معاملات مالية مع مؤسسات عمل غير رسمية ، وأيضا إلى حقيقة أن السوق هى بالنسبة للصفقات الرأسمالية غير الرسمية ، سوق تنافسية ، وأن أسعار الفائدة المقررة تميل إلى أن تعكس بدقة أكبر تكلفة الفرصة البديلة لاستخدام المورد المالى .

ووصل الفرق فى أسعار الفائدة التى حولها أصحاب الوضع غير الرسمى إلى بقية النشاط الرسمى فى عام ١٩٥٨ إلى ٥٠١ مليون دولار - أى ٣,٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى تلك السنة . ويمكن أن نتبين حجم هذا التحويل بصورة أكمل ، إذا ما عرفنا أنه يزيد بما يساوى ١,٤ مثل على حجم ما دفعه أصحاب الوضع الرسمى فى صورة ضرائب على الدخل والأصول الثابتة .

وإذا جمعنا التحويل الذى يمثله الفرق فى أسعار الفائدة إلى التحويلين السابقين ، نجد أن أصحاب الوضع غير الرسمى حولوا إلى أصحاب الوضع الرسمى ما مجموعه ١٨٦٨ مليون دولار ، أو حوالى ١٣ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٨٥ . هذا وحده يجعلنا نتشكك فى المقولة السطحية التى تزعم أن أصحاب الوضع غير الرسمى لا يسهمون بشىء فى المجتمع الرسمى .

وتعد تكلفة توفير الأصول الملموسة من الآثار الجانبية لاستخدام النقود الحاضرة . ويفضل كثيرون من أصحاب الوضع غير الرسمى تكديس مخزون سلعى على ادخار النقود ، وذلك خوفا من هبوط قيمة أصولهم النقدية بسبب التضخم الذى ارتفع بنسبة تزيد على ١٠٠ فى المائة فى السنة خلال الفترة من ١٩٨٣ إلى ١٩٨٥ . ونتيجة لذلك ، جرى كثير من المشتريات من المعدات الرأسمالية ، والأصول المنقولة ، والبضائع القابلة للتخزين قبل الوقت اللازم . وحيث إن المعدات غير قابلة للتجزئة وتكلفة رأس المال مرتفعة ، فإن هذه المشتريات التى تتم مقدما تعنى أن بعض أصحاب الوضع غير الرسمى يستثمرون على نطاق بعيد تماما عن الكفاءة .

ونستطيع أن ندرك هذا بنظرة خاطفة . إن الانطباع العام الذى خلقته المستوطنات غير الرسمية وأسواق الباعة المتجولين والورش الصناعية هو أنها جميعا نصف مصنعة أو غير كاملة التجهيز . فالمبانى غير مكتملة ، ومواد التشييد مكدسة على قارعة الطريق ، والمعدات غير مستكملة . وقد يظن المرء أن هذا راجع إلى ما جبل عليه أبناء بيرو من كسل ، غير أن الأمر ليس كذلك . إن هذا يعنى أن الوضع غير الرسمى يجبر أصحاب الوضع غير الرسمى على الاحتفاظ بمدخراتهم فى صورة مواد بدلا من النقد ، وأن النظام المالى غير كفء .

تكاليف التهرب من الضرائب وقوانين العمل

يتمثل الفارق الثالث بين أصحاب الوضع الرسمي وأصحاب الوضع غير الرسمي ، في أن الأخيرين لا يدفعون بوجه عام ضرائب مباشرة أو لا يمتثلون لقوانين العمل . وهذا ولا ريب له منافع اقتصادية يمكن أن تعوض جزئيا تكلفة الوضع غير الرسمي ، بل قد ترجح منافع الوضع الرسمي . مثال ذلك ، أنه إذا كان القانون يحدد حدا أدنى للأجر أعلى من المستوى الذي تفرضه السوق ، فإن لنا أن نفترض أن الأعمال غير الرسمية ستدفع مرتبات وأجور أقل . وهذا هو السبب في أن مشروعات الأعمال غير الرسمية هي رب العمل الأساسي للعمالة غير الماهرة .

والعائق أمام مشروعات الأعمال غير الرسمية هو أن هذا الوضع يجبرها على استخدام الطرق التكنولوجية والإنتاجية المنخفضة المستوى . والميزة هي أنها تستطيع عندما تكون السوق في حالة كساد ، أن تستأجر أو تطرد الأيدي العاملة دون أية مشكلة سوى الاعتبارات الأخلاقية ، أو خسارة عمال جيدين . ومن ناحية أخرى ، فإن أصحاب الوضع الرسمي ينظرون إلى العمل باعتباره تكلفة ثابتة ، ويستحيل عليهم التجاوب مع تقلبات الطلب في السوق بنفس القدر الذي يفعله أصحاب الوضع غير الرسمي .

ولكن ضريبة المبيعات العامة تؤثر على كل من الأنشطة الرسمية وغير الرسمية . وعلى الرغم من أنها تظهر كضريبة على الدخل الإجمالي ، إلا أنها عمليا ضريبة فقط على القيمة المضافة ، وهو السبب الذي من أجله تجبى عند كل مرحلة من مراحل الإنتاج . ففي المرحلة الثانية ، على سبيل المثال ، يدفع المرء ضريبة على الدخل الإجمالي ولكنه يتلقى خصما ضريبيا عن مدفوعات المرحلة الأولى فقط . وهذه عقبة كبرى في طريق أصحاب الوضع غير الرسمي من موردي السلع الوسيطة . فالعميل يدفع إجمالي الضريبة ولكنه لا يستطيع الحصول على خصم ضريبي للسلعة الوسيطة . التي اشتراها من المورد صاحب الوضع غير الرسمي . وهذا يضع المورد صاحب الوضع غير الرسمي في وضع يفقد فيه ميزة نسبية .

ولهذا فإن ضريبة المبيعات العامة ، تحفز أصحاب الوضع غير الرسمي إلى القيام بأنشطتهم عند أحد الطرفين المتقابلين للعملية الإنتاجية : أولا ، الأنشطة التي تمثل فيها القيمة المضافة جزءا كبيرا من إجمالي سعر البيع بالتجزئة ، لأن هذا يتيح فرصة التهرب من الضريبة تحديدا عندما تصل لي هذه النقطة . ثانيا ، الأنشطة التي تجري في المراحل الأولى من عملية التحويل ، حيث يمكن التهرب من إجمالي ضريبة القيمة المضافة (زراعة المنتجات الزراعية ، وصناعة طوب المباني ، وتقديم الخدمات المنزلية ، وما إلى ذلك) . وأصحاب الأعمال غير الرسمية مستبعدون من مجالات تقنية نسبيا للإنتاج الوسيط ، جزئيا

لأن النظام الضريبى لا يسمح لهم بالاستفادة من الخصم الضريبى . ولعل أضخم تكلفة فى هذا السياق ، هى أن النظام الضريبى يقف حجر عثرة ضد المستويات الأعلى من الإنتاجية .

تكلفة غياب القانون الصالح

بعد أن أثبتنا أن هناك تكاليف مقابل أن يكون المرء فى وضع غير قانونى ، تساءلنا عما إذا كان إلغاء هذه التكاليف كافيا ليصبح الوضع غير الرسمى هو أفضل أوضاع العالم كلها . وقد أقنعتنا الممارسة التالية بأن هذا غير صحيح ، وأن أصحاب الوضع غير الرسمى يعانون ، ليس فقط من وضعهم القانونى ، بل أيضا من عدم وجود نظام قانونى يكفل كفاءتهم الاقتصادية ، ويدعمها - أو بعبارة أخرى قانون صالح .

فعندما يبذل أصحاب المصنع السرى كل ما فى وسعهم ليتجنبوا اكتشاف أمرهم ، وعندما يبدد سكان المستوطنات غير الرسمية الوقت والجهد دفاعا عن ملكيتهم مذعنين لجميع الإجراءات الضرورية لإضفاء الصبغة القانونية عليها ، أو حين يعجز الباعة المتجولون عن تقديم ضمانات مقبولة لتمويل إقامة سوق أو الشراء بالأجل ، فإن هذا يعنى أنهم محرومون من حقوق الملكية ، ومن العقود الآمنة اللازمة لتنظيم نشاطهم الاقتصادى بكفاءة . ومثلما أن هذا يوضح أن المجتمع يعانى فى مجموعه من الآثار المعاكسة للنشاط غير الرسمى ، فإنه يثبت أيضا الافتقار إلى نظام قانونى عملى متجاوز للأوضاع التعاقدية .

ثمة عناصر ثلاثة أساسية يتعين أن يوفرها كل قانون صالح ، وهى حقوق الملكية ، والعقود ، ونظام قانونى متجاوز للأوضاع التعاقدية . وغياب مثل هذا القانون يخلق مجموعة مرهقة لأقصى حد من التكاليف ، يتحملها أصحاب الوضع غير الرسمى مقابل عدم دفع تكاليف الوضع الرسمى .

تكاليف الحرمان من حقوق الملكية

المفهوم التقليدى فى بيرو عن حقوق الملكية ، هو أنها تملك الحقوق التى تخول حائزيها سلطة استعمال أصل ملموس أو غير ملموس والتمتع به والتصرف فيه والمطالبة به فى إطار القانون . وثمة تفسير سطحى قصر هذا المفهوم على الأصول المنقولة وغير المنقولة . غير أننا نريد أن نعطيه هنا معنى أوسع يستند أساسا إلى أهميته الاقتصادية .

وتؤكد النظرية القانونية الكلاسيكية ، أن الأفراد يمكنهم ، بصورة جوهرية ، التمتع بالحقوق الأصيلة والشخصية ، والأولى بالنسبة إلى الأشياء من خلال الملكية والحيازة أو حق الانتفاع ، إلى جانب طرق أخرى ، والثانية بالنسبة للعلاقة مع الآخرين ، من خلال

العقود . وهذا التقسيم بالغ فى تجزئة الوضع الحقيقى ، لأنه يعطى انطباعا بأنه ليست هناك صلة بين هاتين المجموعتين من لحقوق . ونحن نرى الصلة الأساسية متمثلة فى أن الأفراد لا يمكنهم امتلاك أو حيازة الأشياء فحسب ، بل أيضا العقود . ومن ثم ، فإن كل حق شخصى يشتمل ضمنا على حق أصلى يربطه تحديدا بموضوع ذلك الحق .

ويعنى هذا أن حقوق الملكية ، يمكن أن تتعلق ليس فقط بالبيوت أو السيارات أو الآليات أو السلع ، بل أيضا باتفاقات الإيجار ، وشهادات العملة الأجنبية وقابليتها للتحويل بحرية ، وجميع أنواع الائتمانات ، مما يترتب عليه إمكان ضياع حقوق الملكية ، ليس فقط عن طريق المصادرة أو نزع الملكية بل أيضا عن طريق لوائح أكثر تعقيدا ، وإن بدت فى ظاهرها حميدة مثل قوانين الإيجار ، أو تجميد المدخرات ، أو إجراءات مكافحة المضاربات .

ومن ثم ، فإننا نعنى بعبارة حقوق الملكية كل تلك الحقوق ، الشخصية والأصيلة على حد سواء ، التى تخول لحائزيها استحقاقات خالصة (مقصورة عليهم) أصيلة (لا يمكن التصرف فيها) - أو بعبارة أخرى تخول لهم سلطة التمتع بها بحرية ، أو التصرف فيها بحرية ، أو استخدامها خلصا لهم دون سواهم . وبعد أن شرحنا هذا ، يصبح واضحا أن أهم تكلفة ناجمة عن عدم وجود القانون الصالح ، هى انعدام حقوق الملكية المضمونة الموثوق بها . لذا ، سنفسر النتائج الأساسية الثلاث التى استطعنا أن نستخلصها ، والتى ستساعدنا على أن نحدد بيسر التكاليف التى يتعين على أصحاب الوضع غير الرسمى تحملها من جراء حرمانهم من هذه الحقوق .

والنتيجة الأولى التى توصلنا لها ، هى أن أصحاب الوضع غير الرسمى لا يستخدمون أو لا يحتفظون بالموارد المتاحة لهم ، بالكفاءة التى يستطيعونها بها لو كانوا على يقين من حقوقهم ، فإذا كانوا لا يستطيعون أن يضعوا موضع التنفيذ حقوقهم فى الأرض والسكن والمعدات ، فإن حوافزهم للاستثمار فيها تقل بدرجة كبيرة . ذلك أن ما يبنيه الناس يقل إذا اعتقدوا أن ثمة خطرا بأن تقوم الدولة أو أى شخص آخر بنزع أو شغل ما قاموا ببنائه ، تماما مثلما أن لا أحد يستثمر فى مبتكرات مكلفة ، إذا ما كان هناك احتمال بأن يأتى فيما بعد من يستحوذ على إبداعهم دون تعويض . ونتيجة هذا كله ، هى انخفاض الاستثمار الكلى .

ومن ناحية أخرى ، فإن حقوق الملكية المضمونة تشجع حائزيها على الاستثمار فى ممتلكاتهم ، ليقينهم بأن الملكية لن تغتصب . ولهذا يمكن القول من زاوية اقتصادية خالصة ، إن الهدف الحقيقى من حقوق الملكية ليس نفع الأفراد أو الكيانات وحائزى تلك الحقوق ، بل إعطاؤهم الحافز على زيادة قيمة الأصول التى يملكونها عن طريق الاستثمار أو التجديد أو الجمع بينها على نحو مفيد وبين موارد أخرى ، مما يعود بالنفع على المجتمع .

وهذا هو ما أكدته البحوث الميدانية التى أجراها معهد الحرية والديمقراطية فى المستوطنات غير الرسمية داخل العاصمة ليما . فكما رأينا فى الفصل الخاص بالإسكان غير الرسمى ، عندما قارنا بين مستوطنة ماريسكال كاستيلا ومستوطنة دانييل السيديس كاريون ، ولهما خصائص اجتماعية اقتصادية متماثلة ، فقد تبين أن قيمة الإسكان فى الأولى أكبر ٤١ مرة منها فى الثانية ، بسبب ما تحظى به الأولى من ضمان قانونى . وكانت هناك عينة أخرى أكبر تضم ٣٧ مستوطنة ، كشفت عن أن نسبة قيمة المستوطنات التى لها سندات تمليك ، إلى تلك التى بدون سندات تمليك ، هى ٩ إلى ١ . ومن هنا فإن جميع الدلائل تشير إلى أن وجود أو عدم وجود حقوق ملكية له أثره المباشر على مستوى الاستثمار .

والنتيجة الثانية ، هى أن أصحاب الوضع غير الرسمى لا يمكنهم نقل ملكيتهم بسهولة ، وهم لا يستطيعون استخدامها لأغراض أعلى قيمة أو باعتبارها ضمانا إضافيا . ويحد هذا من قابلية الملكية للنقل باعتبارها عنصرا من عناصر الإنتاج ، ومن ثم يقلل من إنتاجيتها .

والنتيجة الثالثة ، هى أن أصحاب الوضع غير الرسمى يتكبدون تكاليف ضخمة فى سبيل الدفاع عن حيازاتهم ، وإشباع حاجتهم إلى ملكية عامة عن طريق تأسيس وإدارة آلاف من المنظمات المختلفة . وتتضمن هذه المنظمات غير الرسمية استثمارا هائلا للوقت ولموارد أخرى ، وعلاوة على هذا فإنها لا تملك سلطة إجبار الأعضاء المقصرين على الإسهام فى تكاليف تشغيلها .

ويتطلب الكثير من قرارات هذه المنظمات موافقة الأغلبية . ولكن حين يكون لكل مالك صوت واحد فقد تثور صعوبات خطيرة ، لأن درجة الاختلاف فى أفضليات كل صاحب صوت لا توضع فى الاعتبار . ولنأخذ كمثال ، حالة مستوطنة غير رسمية بها خطط لبناء طريق يتكلف ٣٠٠٠ دولار . ومن بين العائلات الخمسين التى تعيش فى المستوطنة ، حددت عشر منها ما قيمته ٢٠٠ دولار لبناء طريق ، بينما حددت الأسر الأربعون الباقية ما قيمته ٥٠ دولارا فقط . معنى هذا ، أن مجتمع المستوطنة فى مجموعه ، حدد ما قيمته ٤٠٠٠ دولار للطريق ، مما يجعل الطريق مربحا لأن التقييم يتجاوز حدود تكلفة بنائه . ولكن لنفترض أن الاقتراح هو أن تتحمل كل أسرة حصة واحدة ثابتة من التكاليف قدرها ٦٠ دولارا ، عندئذ سيكون مصير الاقتراح هو الرفض ، لأن أربعين أسرة من بين الخمسين سيعتبرون أنفسهم فى موضع الخسارة الصافية ، نظرا لأنهم يقيّمون المنافع المحتملة للمشروع بالنسبة لهم بمبلغ أقل من ذلك . ومن ثم ، فإذا كان سكان المستوطنة غير الرسمية أكفأ نسبيا فى إدارة الملكية الفردية ، فإنه تعوزهم آليات الإدارة والجباية اللازمة لتطوير المشروعات الجماعية والإسهام فى تكلفتها . ولكن الدولة تحل المشكلة ببساطة عن طريق إلزام كل فرد بالدفع فى صورة ضرائب .

وبالطبع هناك سبل أخرى لحل مثل هذه المشكلات ، غير أنها بصفة عامة أكثر تكلفة وأقل جدارة بالثقة . مثال ذلك ، أن القرار قد يتمثل فى بناء الطرق الرئيسية والفرعية فقط أمام البيوت التى سدد أصحابها نصيبهم . غير أن هذا قد يضع الشخص الذى لم يسهم فى وضع لا يحسد عليه . وفى مثل هذا الموقف ، يؤدى عجز أصحاب الوضع غير الرسمى عن الوصول إلى اتفاقات ملزمة قانونا ، إلى زيادة ما يواجهونه من صعاب .

وفى بعض المواقف غير المواتية ، تظهر روح التعاون التى تيسر لقادة المجتمع مطالبة الأعضاء بإبداء روح الإيثار التى تسمح بمستويات من التعاون عالية على نحو يدعو للدهشة . ولكن تظل الحقيقة الواقعة ، هى أن انعدام آليات القسر يقلل كثيرا من النطاق المحتمل للتعاون بين أصحاب الوضع غير الرسمى . أو بعبارة أخرى ، فإنه على الرغم من وجود أناس يتحلون بقدر عال من الإيثار ، إلا أن هناك أيضا صراعات مصالح لا يمكن حلها عن طريق التنسيق غير الرسمى .

وسوف يصبح إدراك تكلفة انعدام حقوق الملكية أكثر يسرا ، إذا ما أخذنا الاستنتاجات الثلاثة سالفة الذكر فى الاعتبار - أن أصحاب الوضع غير الرسمى لا يستخدمون مواردهم أو يحافظون عليها بطريقة كفء ، وأنهم لا يستطيعون نقل ممتلكاتهم بسهولة ولا استخدامها لأغراض أكثر ربحية أو تقديمها كضمانة إضافية ، وأن تنظيماتهم الجماعية عاجزة عن تعويض حالة تجاوز القانون التى يعيشونها .

وسوف نعرض الآن لتكاليف دخول نشاط غير رسمى . والتكلفة الأولى هى تكلفة الحصول على أرض للبناء ، سوء عن طريق التعدى أو البيع غير الرسمى ، وكذلك تكلفة العملية الطويلة اللازمة لإثبات الحقوق ، والتى تبدأ ، كما رأينا فى فصل الإسكان ، بحقوق الملكية المرتقبة وتنتهى بملكية معترف بها قانونا . ولعل القارىء يتذكر أن أصحاب الوضع غير الرسمى يحصلون على الأرض دون أن يحصلوا فى الوقت نفسه على حق قانونى مستقر إزاء تلك الأرض ، أو أى شىء آخر يبنونه فوقها . ومن ثم ، يظل سيف الطرد معلقا على الرقاب زمنا طويلا ، إلى أن يفوزوا باعتراف كامل بحقوقهم . وحتى وإن ظل احتمال أن تسترد الدولة أو أفراد القطاع الخاص الأرض ، احتمالا بعيدا تماما فى معظم الأحوال ، فإنه يظل خطرا ماثلا يضعف من حافز المستوطنين على الاستثمار .

ونتيجة لذلك ، ينزع أصحاب الوضع غير الرسمى إلى الاستثمار فى بنود مثل المعدات الكهربائية المنزلية والمركبات ، وهى من المنقولات ، وذلك بدلا من البنود الثابتة مثل مد شبكات الأنابيب وشبكات الصرف ، أو بناء السقوف . فمن المألوف أن تجد سيارات وأجهزة تليفزيون وغير ذلك من الأجهزة ، داخل المستوطنات غير الرسمية ذات المبانى المصنوعة من مواد رديئة . ولذلك ليس لنا أن ندهش عندما لا نجد استثمارات فى مجال الصرف الصحى ، على الرغم مما لذلك من عواقب خطيرة على رفاهية المجتمع .

وانعدام السجلات العامة لحقوق ملكية أصحاب الوضع غير الرسمى ، يجعل من الصعوبة بمكان إثبات صحة الدعوى ، وثمة عدد من الأسباب لذلك . أولا ، إن من الصعوبة بمكان تعيين موضع ديون شرعية تدعمها أو تضمنها الملكية المعنية ، نظرا لعدم وجود سجل مركزى لمثل هذه المعاملات ، ومن الصعب ، للسبب نفسه ، أن يدافع المرء عن نفسه أمام دعوى الغير بالملكية . ثالثا ، هناك نزاعات صحيحة قانونا بشأن الملكية ولا يوجد سجل لبحث تاريخها .

والسجلات غير الرسمية موجودة فى مستوطنات كثيرة ، لكنها بعيدة عن أن تكون كاملة فى البعض الآخر منها . ونتيجة لذلك ، فإن نقل الملكية بصورة غير رسمية يثير صعوبات . مثال ذلك ، إن حق الملكية المرتقب لشخص ما قد يحترمه جيرانه والغير لصفات شخصية معينة تتوافر له ، كأن يكون مشهورا فى المجتمع . ولكن حق الملكية المطلق غير معترف به . بعبارة أخرى ، إن ادعاء الملكية رهن بروابط غير رسمية يصعب تماما نقلها إلى مشترٍ محتمل . وفى مثل هذه الحالة ، فإن المشترى المحتمل سيكون عليه أن ينفق مالا ووقتا للتأكد من مدى تأثير مثل هذه العوامل على صحة حق الملكية المرتقب ، ولكى يعرف ما إذا كان بإمكان المشترى أن يدافع عن ملكيته بنفس القدر من المهارة وبأقل تكلفة ممكنة شأن البائع . وكما رأينا فى الفصل المتعلق بالإسكان ، فإن من الطرق الشائعة لذلك ، حضور اجتماعات تضم منظمات الحى ، حيث يقدم البائع المشترى باعتباره المالك الجديد للأرض ، وللموافقة على شروط عقد التعدى وأى اتفاقات تكميلية .

واستكمالا لما سبق ، فإن الأسباب نفسها تمنع استخدام الملكية كضمانة إضافية ، والتى تعتبر من المزايا المختلفة المخولة تقليديا لصاحب الملكية العقارية . ويرجع السبب فى هذا ، إلى أن المقرض سيتعين عليه أن يقوم بنفس الاستثمارات المكلفة مثل المشترى للتأكد من أن الملكية تحت سيطرة المقترض ، وأنه فى حالة تخلفه عن السداد يمكن الحصول على الملكية بنفس الحقوق التى يحظى بها المالك الحالى . وهذا من شأنه أن يزيد معدل الفائدة التى يفرضها المقرض مقابل قروض يضمنها حق ملكية مرتقب أو ما فى مستواه . وما هو أسوأ من ذلك ، هو أن هذا الوضع قد يحول دون إتمام مثل هذه المعاملات .

إن صعوبة نقل ملكية أصل من الأصول تقلل دائما من الحافز إلى المزيد على الاستثمار فيه ، نظرا لأن أصحاب الوضع غير الرسمى ينبغى لهم أن يحوزوا الملكية زمنا طويلا قبل الاعتراف بحقهم فيها قانونا . بينما يستطيع أصحاب الوضع الرسمى ، من الناحية الأخرى ، أن يضيفوا إلى قيمة أصل من الأصول دون نظر إلى حيازة طويلة المدى ما دام حقهم معترفا به منذ البداية . وهناك مقاولون مستثمرون فى الأرض بهدف تنميتها عمرانيا ، والبناء عليها ثم بيعها بأسرع ما يمكن . بل يمكن للمقاول أن يتخصص فى عمليات التنمية

العمرانية واسعة النطاق للأراضى والبنية الأساسية ، مستغلا ميزة وفورات الحجم التى ييسرها الإنتاج الكبير . وهذه ميزة لا يتمتع بها أصحاب الوضع غير الرسمى .

وتتعرض القلة من المقاولين غير الرسميين الذين يضطلعون فعلا بمثل هذه العمليات ، لقدر كبير من المخاطر . فالعميل الذى تعهد بشراء مبنى قد يغير رأيه وينسحب من المشروع عند أى مرحلة من مراحله ، دون توافر أى وسيلة قانونية للحصول منه على تعويض . وقد يدفع المشترى دفعة نقدية فى صور مقدم ، ثم لا يحصل فى النهاية على البيت الذى تعاقد عليه .

وأخيرا ، فإن أصحاب الوضع غير الرسمى مرغمون على السير فى عكس الإجراء الذى يتبعه أصحاب الوضع الرسمى : فبدلا من تملك الأرض بصورة قانونية ، ثم تنميتها عمرانيا ، والبناء عليها وأخيرا الانتقال إليها ، فإنهم يبدأون بالانتقال إليها ، ثم البناء عليها ثم تنميتها عمرانيا ، وفى النهاية فقط ، وعقب عملية طويلة يحصلون على الملكية القانونية للأرض . وواضح أن مثل هذه العملية غير اقتصادية بالمرة .

تكاليف العجز عن استخدام نظام التعاقد

العقود ، بلغة الاقتصاد ، هى وسائل تنظيم ونقل حقوق الملكية ، إذ أنها تيسر لأطراف التعاقد تجميع موارد بشرية ومادية من أجل إنتاج سلع أو خدمات يمكن بعدئذ استخدامها لتحقيق أقصى فائدة ممكنة . وهى فى حد ذاتها ، شكل آخر من الآليات التى لابد أن يوفرها أى قانون صالح .

ويمكن تصنيف العقود ، من الناحية التنظيمية ، إلى مجموعتين : عقود ملزمة لطرفين أو أكثر فيما بينهم من خلال رهن الأصول ، وعقود تلزم أطرافها من خلال رهن الأصول ولكنها فى الوقت ذاته تخلق كيانا قانونيا مستقلا لدعم العلاقة وتنفيذها . والنوع الأول هو العقود العادية ، مثل عقود المبيعات أو عقود الودائع ، والنوع الثانى هو اتفاقات مشاركة تنشأ عنها تنظيمات عمل مثل الشركات المحدودة ، أو الشركات التجارية ذات المسئولية المحدودة أو التعاونيات . والدولة الكفء يمكنها أن تيسر سبل نقل حقوق الملكية وتنظيمها بين أفراد مستقلين ، سواء عن طريق اشتراط قابلية جميع الاتفاقات التى توصل إليها أطراف التعاقد للتنفيذ أمام سلطات الدولة ، أو عن طريق تزويدها بأشكال مأذون بها قانونا من التنظيم القياسى لمشروعات الأعمال .

وهذه الصكوك القانونية التيسيرية هى على وجه التحديد ، ما يفتقده أصحاب الوضع غير الرسمى ، ويكلفهم غيابها كثيرا ، ولننظر أولا فى التكاليف المقترنة بالعجز عن

الاستفادة الكاملة بالعقود العادية ، ثم بعد ذلك فى التكاليف الناجمة عن غياب تنظيمات مشروعات الأعمال الرسمية .

لقد بين البحث التجريبى الذى أجراه باحثو معهد الحرية والديمقراطية بوضوح ، أنه سيكون من العسير على محكمة ما ، أن تفرض تنفيذ عقود يستخدمها أصحاب الوضع غير الرسمى ، سواء بسبب الافتقار إلى البينة - فهذه العقود هى بصفة عامة عقود شفاهية - أو لأن أطراف التعاقد ممنوعون من ذلك بسبب عدم المشروعية النسبية لأنشطتهم . والنتيجة هى أن أصحاب الوضع غير الرسمى يحاولون أن يقللوا لأدنى حد الأضرار التى قد تلحق بهم من جراء تقاعس أحد الأطراف عن الامتثال لنصوص العقد . ولهذا يضطرون إلى صرف النظر عن إقامة مشروعات أعمال أكبر حجما من الأعمال التى يمارسونها ، أو يلجأون إلى بديل للقسر القانونى لتنفيذ العقود .

إن العقود التى لها قوة نفاذ قانونية تسبغ مصداقية على تعهدات الناس ، وقد تحدد أحيانا جزاءات يتعين أن يدفعها الطرف الذى يتقاعس عن الوفاء بتعهداته . إن مجرد معرفة أن العقود يمكن تنفيذها بقوة القانون ، يشجع أطراف التعاقد على أن يقطعوا على أنفسهم تعهدات معقولة يمكنهم الوفاء بها ، وتحول دون تقديم تعهدات غير واقعية تستهدف إقناع الطرف الآخر بأن يقطع على نفسه التزاما . إن النظام القانونى الذى يهيىء لجميع المواطنين سبل الوصول الميسور إلى ساحات قضاء كفء ، هو وسيلة ملائمة وموثوق بها لتيسير المعاملات بين الناس .

وهناك ميزة أخرى للعقود القابلة للنفاذ بقوة القانون ، هى أنها تمكن أطرافها من الدخول فى التزامات نافعة طويلة المدى . مثال ذلك ، إذا كان صاحب عمل لديه ضمان تعاقدى بأن عميلا ما سوف يشترى كمية محددة من السلع على مدى فترة من الزمن ، فإنه سيكون فى إمكانه الاستثمار فى الآلات والمعدات لإنتاج السلع المطلوبة ، ويستطيع فى الوقت نفسه أن يسدد الديون التى تكبدها لتمويل مثل هذه التجهيزات .

ومن ناحية أخرى ، فإن صاحب مشروع العمل غير الرسمى الذى يستثمر فى الآلات ، يعرض نفسه لمخاطر أكبر ، إما بسبب الخوف من افتضاح أمره ، أو لأن العقد يتعذر فرض تنفيذه . وبناء على تقدير المالك لمدى مخاطر عدم التزام العميل ، قد يكون قراره بالإمساك عن الاستثمار فى مجال المعدات مما يلحق الضرر بكل من مشروع العمل وبقية المجتمع . كذلك العميل لن يكون على يقين من أن صاحب العمل غير الرسمى سوف يحترم الأسعار التى تفاوض معه بشأنها فى الأصل . وما لم يكن لدى العميل مصدر بديل لتوريد السلعة ، فإن المالك قد يرفع السعر الأصلى لثمن السلعة يوم تسليم البضاعة . وخوفا من موقف كهذا يخاطر العميل بالاتفاق فى حالة ما إذا كان الربح المتوقع كبيرا . وتزيد هذه القيود تكلفة المعاملات بدرجة تؤدى أحيانا إلى عدم إتمام البعض منها .

ولوحظ أيضا أن تكلفة عدم إمكانية تنفيذ العقود بقوة القانون ، تزيد إذا كان المشروع يدار على أساس الإنتاج الكبير . مثال ذلك ، إن المالك الذى يريد الحصول على رأس المال اللازم لشراء مزيد من الآلات ، يتعين عليه أن يقدم أولا ضمانات محددة للمقرضين . ونظرا لأنه ليس من المرجح بدرجة كبيرة أن تتوافر لدى صاحب الوضع غير الرسمى الوثائق اللازمة ، فإن المقرضين لن يكونوا على يقين من أنهم يعرفون كل ما يلزم معرفته من معلومات عن ديون والتزامات لمقترض . لذا فإنهم يفرضون أسعار فائدة أعلى من تلك التى يتقاضونها من أصحاب الأعمال الرسميين ، نظرا لأن هذه هى أسرع وسيلة لتغطية المخاطر الواردة فى حالة عدم وجود ضمانات رسمية . ومن ثم فإن الوضع غير الرسمى ، يحول عمليا دون استخدام وفورات الحجم فى جميع الأحوال تقريبا .

ولكن ، وكما رأينا عندما عرضنا للنظام المجاوز للقانون فى الفصول الثلاثة السابقة ، فإن أصحاب الوضع غير الرسمى استطاعوا وضع مجموعة من المعايير لتنظيم أنشطتهم . وإذا كانت هذه البدائل البارعة تثير حماس بعض العلماء الاجتماعيين ، إلا أنها لا تعمل بنفس كفاءة النظام القانونى . وقد استطعنا من خلال اللقاءات التى أجريناها ، أن نحدد الطرق البديلة التى يستخدمها أصحاب الوضع غير الرسمى لزيادة الالتزام بالعقود . من هذه الوسائل ، استثمار الوقت والجهد والمال لترسيخ صداقات طويلة الأجل . فصاحب العمل غير الرسمى الملتزم بالشراء من أحد الموردين على أساس مستمر يأمل فى تشجيع المورد على تسليم كل دفعة فى وقتها المحدد . وهذا يفيد الطرفين ، لأن المشترى لديه نفس الحافز ، لاحترام تعهده ، شأنه شأن المورد . ولتوقيع جزاء بسبب عدم الالتزام ، قد يلجأ أى الطرفين إلى إعلام الغير بتقصير الطرف الثانى ، وبذا يلحق الضرر بسمعته . وليس فى هذا جديد : فحتى بين الأعمال ذات الوضع الرسمى الراسخ ، فإن التشهير يشكل أسلوبا مهما للإرغام والإكراه يحقق المرجو منه على أحسن وجه إذا ما استخدم داخل دائرة صغيرة ومحددة جيدا حيث الجميع يعرفون بعضهم بعضا .

غير أن هذه الطريقة القانونية للإكراه لها قيودها المحددة . فأولا ، يتطلب الأمر وقتا طويلا وجهدا كبيرا ، لكسب سمعة حسنة أو إقامة علاقة دائمة ، فضلا عن أن هذه العلاقة تقتصر على الأطراف الذين يريدون الدخول فى تعاقد . ولا يحظى الأشخاص الذين دخلوا السوق واستقر وضعهم فيها مؤخرا بثقة الموردين أو المشترين لأن سمعتهم لم ترسخ بعد . وقد تبين لنا أن الموردين غالبا لا يزودون الوافدين الجدد بمنتجات لها نفس الجودة أو لا يزودونهم بها فى الوقت المناسب ، لأنهم يعطون الأفضلية لعملائهم القدامى . وفقط ، بعد ما يبرم الوافدون الجدد عددا كبيرا من الصفقات ، قد تصبح العلاقة التى تبشر بأن تكون طويلة الأجل حافزا كفئا . ويتكبد أصحاب الوضع غير الرسمى فى صفقاتهم الأولى تكاليف

أعلى لأن افتقارهم للسمعة يحفز الغير على نقض التعاقدات وفرض أسعار فائدة مرتفعة وأسعار عالية .

وحتى عندما يبدأ الوافد الجديد فى اكتساب سمعة طيبة ، فإن طرفا آخر ، كما رأينا ولأسباب يصعب التنبؤ بها ، قد يؤثر ألا يلتزم بالعقد . وحيث إن الجميع يدركون هذه المخاطرة ، فإن أصحاب الأعمال غير الرسميين يميلون إلى تنويع مصادر التوريد وأسواق المبيعات بأكثر مما يفعل أصحاب الوضع الرسمى . فبدلا من أن يشترى صاحب مصنع ملابس غير رسمى ألف ابزيم من مورد واحد ، فإنه يشترى مائتى ابزيم من خمسة موردين مختلفين ، وبهذا ينتج الموردون بمستويات غير كفء ، مما يرفع من تكلفة الوحدة ويقلل بالتالى من فرص تشغيل عمال أكثر .

وقد يحدث حتى بعد أن تنشأ علاقة تجارية طيبة ، أن يفقد أحد الأطراف الثقة فى الآخر . ومن الممكن جدا قبل نهاية العلاقة ، أن يتصرف أحد الأطراف بسوء نية . فإذا اعتقد مورد الابزيم أن صاحب مصنع الملابس لن يكرر طلب التوريد ، فقد يقرر عدم تسليمه الطلبية الأخيرة حتى وإن كان قد تقاضى مقدم الثمن . ومن ناحية أخرى ، فإن صانع الملابس قد لا يسدد ثمن الطلبية الأخيرة ، إذا بدا له أن الحفاظ على العلاقة لم يعد أمرا ضروريا . وإذا أدرك الطرفان أن بإمكان كل منهما خرق العقد بدون عقاب ، فإن الموقف قد يتدهور بسهولة . وقد تكون هذه المخاوف كافية للحيلولة دون قيام العلاقات التجارية على أرض صلبة ، أو للحيلولة دون أن يجنى الطرفان قدرا من الربح يماثل ما كانا سيجنيانه لو أنهما كانا قد وقعا عقدا قانونيا .

وهناك بديل آخر يلجأ إليه أصحاب الوضع غير الرسمى لزيادة الامتثال للعقود ، وهو إنفاق قدر كبير من الوقت للتحرى عن الطرف الآخر أو مراقبته ، ففى مثالنا السابق قد يحاول صانع الملابس أن يجرب كل ابزيم طلبه . وقد يكون هذا الإجراء معقولا فى إطار المعاملات غير الرسمية ، غير أنه وسيلة باهظة التكاليف من أجل تحقيق هدف لا يكلف صاحب الوضع الرسمى سوى طلب ضمان بالجودة . وفى حالة عدم وجود مثل هذا الضمان ، يضطر صاحب العمل غير الرسمى إلى التزام الحذر دائما لمراجعة السلعة والتأكد مما إذا كانت معيبة أم لا . وهذا إهدار للموارد .

وهناك وسيلة أخرى للحد من إمكانية خرق العقد ، هى قصر التعامل على الأقارب أو أبناء المنطقة ذاتها . ذلك أن أصحاب الأعمال الذين أضيروا نتيجة خرق تعاقدات معهم ، سيتجهون إلى أسرهم أو جيرانهم أو أصدقاء آخرين آملين أن تمارس الجماعة ضغطها على الطرف المخطىء لدفع تعويض عن الأضرار التى يتسبب فيها . وبالمثل ، فإن الوافد الجديد إلى المدينة سرعان ما يدرك أنه من الصعب أن يجد من يتعاقد معه ، غير أحد الأقارب

أو شخص ما من نفس منطقته . ويبدو من المقابلات التى أجريناها أن أكثر المؤجرين نجاحا هم أولئك الذين كان لهم – عندما جاءوا إلى ليما – أقارب استقر بهم المقام فى العاصمة وأصبح لهم نفوذهم .

ولاحظنا أيضا ميلا ذائعا « لإدماج » الأصدقاء فى الأسرة ، رغبة فى جعل العلاقات أكثر أمنا . ويُدعى الشخص الأكبر سنا الذى تقوم معه علاقة وثيقة ويحظى بالاحترام عادة « العم » ، ويُدعى الصديق الوثيق الصلة من نفس الجيل « ابن العم » . ويتطلب خلق شبكة واسعة من الأصدقاء ، و « الأعمام » ، و « أبناء العم » واستغلالها وقتا طويلا وموارد ، ويعرقل هذا تطور أسواق واسعة ذات كفاءة . ونتيجة لذلك ، تنزع أسواق الإنتاج والعمل ورأس المال إلى توفير الأسباب لجماعات صغيرة موصى عليها بدلا من أن تفتح أبوابها على مصراعيها لأى وافد ، وبذا تحقق كلا من وفورات الحجم والتخصص ذى الكفاءة المتزايدة باطراد . وهذا من شأنه أن يقلل من قدرة المشترى على مقارنة التكلفة والجودة بين عدد كبير من الموردين ، كما يقلل حوافز المنتجين على التشغيل بطريقة أكثر كفاءة ، ومن ثم توسيع أسواقهم .

وهناك أسلوب آخر بديل لزيادة الامتثال للعقود غير الرسمية ، هو تنظيم هيئات جماعية ، مثل تنظيمات الأحياء ، أو روابط الباعة المتجولين ، أو لجان سيارات الميني باص ، لتنفيذ الاتفاقات أو العقود المبرمة بين أعضائها . وتحل الجماعة محل المؤسسات القانونية وسلطة الدولة لضمان تنفيذ الاتفاقات حسبما هو متفق عليه . بيد أن سلطة القسر لهذه المنظمات أقل دائما من سلطة النظام القضائى الجيد . كما أن تأسيس آليات موازية للنظام القضائى تمكن المجتمع من مراجعة وتحديد صحة الشكوى ، أمر مكلف وصعب . وعلاوة على هذا ، فإن هذه المحاكم لخاصة لا تستطيع إلزام الشهود أو أطراف من خارج المجتمع بالإدلاء بشهاداتهم . وهى بهذا أقل كفاءة من حيث القدرة على إثبات الحقيقة ، أو حسم النزاع ، أو حل المشكلات بين أبناء جماعات مختلفة . كما تحتاج هذه التنظيمات إلى أن تغطى تكلفة وضع قوانينها ونشرها بين أفراد المجتمع المحلى .

ولا تعنى مثالب النظم غير الرسمية أن السمعة ليست حافزا مهما فى سبيل الامتثال للعقود ، حتى بين أصحاب الوضع لرسمى . وأصحاب الأعمال الرسميين أكثر استعدادا للتعامل مع أو إقراض من تربطهم بهم روابط تتجاوز مجرد الروابط الاقتصادية ، كما يتحرى المشترون الرسميون عن جودة المواد التى يشترونها من الموردين ويراجعونها . والفارق بين أصحاب الوضع الرسمى وأصحاب الوضع غير الرسمى ، هو فارق فى الدرجة : فالسمعة تكون أهم وعدم التيقن من العقود يغدو أكبر حين تضيق إمكانيات الدخول إلى محاكم كفء

والبديل الأخير الذى يستخدمه أصحاب الوضع غير الرسمى لضمان احترام العقود هو التهديد باستخدام العنف ، واستخدامه أحيانا . فإذا افترضنا أن صاحبنا صانع الملابس دخل مجال العمل مؤخرا فحسب ، ولا يملك وسيلة للنيل من سمعة صانع الابزيم القديم صاحب المكانة الراسخة ، الذى نقض العقد ، فإنه قد لا يجد أمامه من بديل غير أن يرسل إلى المورد بعض البلطجية لضربه . ففى السوق غير الرسمية التى تموج بالحركة يستلزم الأمر قدرا كبيرا من القسر ضد من يخرقون العقود . ويستخدم العنف لتحقيق أغراض جديدة . فبدلا من أن يدفع أصحاب الأعمال أموالا لفريق من البلطجية لضمان الانصياع للعقد ، وهو أمر غير مستصوب بالفعل ، فإنهم غالبا ما يدفعون أموالا للبلطجية لضمان عدم استخدام العنف ضدهم . ونظرا لأنه ليس هناك ما يمنع من استخدام هذا العنف ضد أصحاب الأعمال الرسميين أيضا ، فإن الموقف يفرض كذلك تكاليف على المجتمع ككل .

وأصحاب الأعمال غير الرسمية محرومون ، بسبب وضعهم غير الرسمى ، من أن يجنوا مزايا الشراكة القانونية . وبهذا يفقدون وسيلة مهمة لتجميع مواردهم وزيادة قيمتها الاقتصادية . وهاتان الوظيفتان هما اللتان تجعلان من تنظيمات مشروعات الأعمال المؤسسة بصورة قانونية ، سواء أكانت شركات محدودة أم تعاونيات ، كيانات ذات شأن اقتصادى مهم .

إن القيمة الاقتصادية تنشأ نتيجة تحويل المدخلات إلى مخرجات . فصناع الأحذية ، على سبيل المثال ، يحولون قوى عملهم (ساعات العمل) ، والمال (رأس المال المالى) ، والأدوات والجلود (رأس المال المادى) إلى أحذية . والشخص الواحد الذى يعمل وحده يكون إنتاجه أقل نسبيا ، ولهذا بات من المهم تقسيم العمل بين عدة أشخاص ، فعادة ما يستطيع شخصان أو أكثر أداء العمل بكفاءة أكبر إذا ما عملوا معا مما لو عمل كل منهم على حدة . ونتيجة لذلك ، فإن مفتاح خلق القيمة هو تجميع العمل ورأس المال والأفكار على أساس فعال ودائم . ولنضرب مثالا يوضح أهمية هذه العملية .

إن المستخدم الذى يبيع قوة عمله لصاحب عمل لفترة طويلة من الزمن ، سوف ينتهى بطبيعة الحال إلى التخصص فى هذا الخط من الإنتاج . ولكن مع مرور الوقت ، يتعرض العامل لخطر أن يغدو هذا العمل المتخصص أقل فائدة لأصحاب الأعمال الآخرين ، ومن ثم ، يطالب صاحب العمل بقدر من تأمين وظيفته . ومن ثم قد يوافق صاحب العمل الذى استثمر ماله فى تدريب العامل ، على توقيع عقد عمل طويل الأجل مع العامل حماية لاستثماره .

ولكن الموقف يصبح أكثر تعقيدا إذا اشتمل على رأس مال مالى ، نظرا لأن القرض قصير الأجل جدا ، الذى يلزم سداده بعد أسبوع مثلا ، لا يسمح لصاحب العمل بابتداع فكرة

وتطبيقها ثم جنى منافعها . وعلاوة على هذا ، فإن تمويل مشروع أعمال ما ، قد يستلزم عشرات أو مئات المقرضين أو المستثمرين ، كل منهم يدرك إمكان أن يعجز المقترض فى فترة تالية عن السداد ، ولا يملك أحد منهم القدرة على مراقبة المالك عن كثب . ولهذا السبب نقيم منظمات لمشروعات الأعمال ذلك أن هذه التنظيمات تيسر تحديد الالتزامات والمعاملات طويلة الأجل بين العمال والعملاء والمقرضين والموردين والمستثمرين فى صورة اتفاق للشراكة ، ومن ثم يمكن تجميعها وتنفيذها ومراقبتها من خلال وسطاء مسئولين مثل مديرى مشروعات الأعمال ومنظميها .

وهكذا ، فإن منظمات العمل هى توليفة من عقود قياسية تيسرها المؤسسات القانونية للناس ، بحيث يمكنهم بموجبها إجراء معاملاتهم على نحو أكثر كفاءة . ويمكن وصفها بأنها أشبه بالملابس المنتجة بكميات كبيرة ولكنها مصنوعة وفق رغبة الأطراف المعنية لو كان لديهم الوقت والخيار لصناعتها حسب الطلب . ويعتبر القانون شرطا مسبقا لازما لأى استثمار كبير ، لأنه يحدد الحقوق والالتزامات بين عدد من الأطراف داخل إطار عمل يسمح بتجميع المدخلات على أساس إنتاجى طويل الأجل .

وتعتبر صعوبة الحصول على الوسيلة القانونية لتنظيم المدخلات وتوزيع المخاطر ، والمشاركة فى المسئوليات ، والقيام بالأنشطة الاقتصادية طويلة الأجل ، قيدا هائلا على النشاط غير الرسمى ، لأنه يرغم الإنتاج على البقاء فى حدود صغيرة جدا ، ويقلل نطاق السلع المنتجة ، ويسمح باستخدام قدر محدود فقط من أوجه التقدم التكنولوجى . ولا يستطيع الملاك غير الرسميين تجميع ممتلكات أشخاص كثيرين ولا إدارتها إدارة جماعية ، وضمان استمرار العمل بعد وفاة أو انسحاب عضو أو المدير . ولهذا ، ليس لنا أن ندهش من أن معهد الحرية والديمقراطية لم يجد مشروعات أعمال غير رسمية ضخمة تقوم بتشغيل رأسمال كبير وتستخدم تكنولوجيا حديثة .

وتعد المسئولية المحدودة وملكية الأسهم وتقاسم رأس المال ، من المزايا العديدة التى توفرها منظمات مشروعات الأعمال . وسوف نلقى نظرة سريعة لبيان معنى استبعاد أصحاب الوضع غير الرسمى من هذه المنافع .

فى اتفاقات الشراكة ، يمكن لأصحاب الأعمال الرسميين أن يحدوا من مخاطر مشاركتهم التجارية فى مشروع مسئوليته محدودة فى إطار مبلغ محدد من رأس المال . ولكن أصحاب الأعمال غير الرسمية لا يمكنهم الحد من مخاطر مشروعات أعمالهم فى حدود قيمة حصصهم فى ملكية المشروع . ولا سبيل لحماية ماليتهم الشخصية إذا أخفق المشروع .

ونظرا لأن منظمى المشاريع لرسميين يتمتعون بهذه المزايا ، فإنهم يستطيعون

تخصيص الموارد بسهولة أكبر ، وأن يحددوا مجالات بذاتها لممارسة النشاط ، وأن يقسموا مشروعاتهم بين منظمات مشروعات أعمال مختلفة ، بحيث لا يؤثر الفشل المحتمل لواحد منها على المشروعات الأخرى . وعلاوة على هذا ، فإن المسئولية المحدودة تيسر التعامل مع شريك تجارى أو مالى أو صناعى ، لأنها تتيح تحديد نطاق المشروع وحدود الضمانات دون حاجة للتحرى عن جميع العلاقات الممكنة للمالك ، ولا يكون على الأطراف الأخرى سوى فحص دفاتر وحسابات المشروع الذى يتعاملون معه .

ويحجم الممولون بصفة عامة عن التعامل مع أصحاب الوضع غير الرسمى ، ولا يفعلون ذلك إلا بأسعار فائدة مرتفعة جدا وفى مناسبات محدودة ، لأنهم لا يملكون وسيلة لقصر نطاق علاقتهم على مجال مالى محدد قانونا ، وتفادى الحاجة إلى فحص جميع الأصول والمسئوليات المحتملة لصاحب الوضع غير الرسمى الذى يطلب التمويل .

ولا يستطيع ملاك مشروعات الأعمال غير الرسميين استخدام نظام الأسهم كذلك . فنظرا لأنهم لا يملكون أسهما ، فإنهم لا يستطيعون نقل ملكية المشروع ببيع صكوك تمثل رأس المال . كما لا يستطيعون استخدام هذا النظام لتوزيع مخاطر المشروع بين شركاء مختلفين . وبالمثل لا يستطيع أصحاب الأعمال غير الرسميين التمتع بالحقوق الأصيلة فى ملكية الأسهم . فليس ثمة أسهم لرهنها كضمانة إضافية لالتزام شخصى ، ولا أسهم يمكن رهنها مع حق انتفاع بحيث يستطيع طرف ثالث أن يجنى الفوائد فى حين يحتفظ المالك بملكيته لها ؛ ولا أسهم يمكن لشركاء الأقلية أن يحموا أنفسهم بها ؛ ولا وسيلة يمكن بها الاعتراض ، فى المحكمة ، على قرارات الإدارة التى يعتقد أنها تنتهك مصالح الأفراد .

كما لا يستطيع أصحاب الأعمال غير الرسميين أن يزيدوا من رأسمالهم عن طريق إدخال شركاء جدد ، ذلك لأنهم لا يملكون آلية مجردة مثل رصيد من الأسهم للمشاركة فى الملكية . وحيث إنه لا يوجد نظام الملكية المساهمة بين أصحاب الوضع غير الرسمى ، فإنهم لا يستطيعون شراء جزء من المشروع - فقط الآلات وعناصر منها .

وبالمثل ، لا يستطيع صاحب العمل غير الرسمى أن يحول ديونه إلى أسهم . وبذلك يفقد إمكانية التغلب على صعوبات مؤقتة بالتخلى عن جزء من المشروع بدلا من التخلى عنه كله ، وهى إمكانية يتيحها القانون لمشروعات الأعمال المؤسسة بصورة رسمية .

وأخيرا ، فنظرا لأن أصحاب الأعمال غير الرسميين قد أقاموا مؤسساتهم بطريقة غير قانونية ، فإنهم يجدون صعوبة كبيرة فى الحصول على وثائق تأمين تقلل من المخاطر التى قد يتعرضون لها . وفى حين يستطيع صاحب العمل غير الرسمى ، شأن أى مواطن ، أن يحصل على تأمين على نفسه ، فإن متطلبات إضافية تفرض على عمله مثل : المحاسبة الرسمية ، وحساب الرصيد ، والسجلات السليمة . كما تفرض شركات التأمين أيضا

ما تسميه اشتراطات « أخلاقية » ، بموجبها يتعين على صاحب وثيقة التأمين الامتثال للقوانين السارية . فإذا تهشم مينى باص ، وتم تدمير مركبة القائم بالتشغيل ، أو إذا احترق مصنع غير رسمى أو انهار بيت غير رسمى ، فإن الخسارة تكون غير قابلة للتعويض . ولو كانت قد توافرت تغطية تأمينية لأصحاب الأعمال غير الرسميين الحاليين ، ولو كانوا قد تمكنوا من توزيع المخاطر التى يتعرضون لها ، لاستطاعوا توسيع نطاق أنشطتهم .

جملة القول ، إنه لو كانت هذه التسهيلات قد توافرت لأصحاب الأعمال غير الرسمية ، لاستطاعوا أن يزيدوا من أعمالهم ومن قدراتهم التنظيمية والحصول على موارد مالية أكبر لإدارة أعمالهم وتوسيع نطاقها ، ولاستطاع المستثمرون الخاصون عندئذ أن يجدوا سبلا كثيرة لاستثمار رأسمالهم وزيادة عوائده . ولكن مثل هذه التسهيلات لا يمكن أن تكتمل فى بلد مثل بلدنا ، وذلك بسبب القيود المفروضة على أسواق رأس المال ، والإدارة القاصرة للعدالة ، والكثير من أوجه القصور المؤسسية الأخرى . بل إن شركات كبرى فى بيرو لا تتمتع بهذه التسهيلات القانونية بالكامل .

تكلفة عدم كفاءة القانون المجاوز للتعاقد

وتتعلق التكلفة الثالثة الناجمة عن انعدام قانون تيسيرى بعدم كفاءة القانون المجاوز للتعاقد . وهذا الطراز من القوانين يتعلق بالأضرار التى لا تشملها العقود وبذا يحمى مصالح الجميع .

إن الأنشطة غير الرسمية تؤثر على المجتمع ككل ، دون أن يكون هناك جهاز إدارى لتصحيحها ، أى أنها بعبارة أخرى مكلفة للعامة فى مجموعهم .

ولنحاول إلقاء نظرة على النقل . فكما رأينا فى الفصل الخاص بالنقل غير الرسمى ، فإن الطريقة التى يقود بها سائقو المينى باص مركباتهم تؤثر على رفاهية أو أمن كثيرين من الناس . فمن الناحية النظرية ، يستطيع سائق المينى باص أن يتفاوض مع السائقين الآخرين ومع المشاة الذين يجوبون طرقات المدينة كل يوم ، وأن يصل إلى اتفاق على الاحتراس ومنع الحوادث ، على نحو يضع كل مصالحهم فى الحسبان . بيد أن هذا غير عملى ، من الناحية التطبيقية : ذلك لأن السائق الذى يقطع طريقا طوله ميلان فقط ، قد يضطر إلى التباحث مع أكثر من مائة سائق آخر وربما ، حسب الموقع ، مع آلاف المشاة ، علاوة على التأكد من أنهم هم ، وليس غيرهم ، الذين سيصادفونه فى هذا الطريق . ويتطلب الأمر أن تحدد سلطة ما فى البداية قواعد اللعبة (أن تلتزم جميع المركبات اليمين ، وأن يسير المشاة عبر الطرق الجانبية ويعبروا فقط من أماكن عبور المشاة ، وما إلى ذلك) .

والمعروف تقليديا أن وظيفة الدولة هى الحد من مخاطر الدمار أو الإصابات الناجمة

عن نشاط الأفراد . وقد تكون هناك حلول خاصة ، كالتأمين على سبيل المثال . ويمكن الجمع بين الحلين : فقد يطالب القانون الأفراد باستخراج وثائق تأمين لتقديم تعويض عند وقوع حادثة . ويمكن أن يغطى التأمين الإجبارى على سيارات المينى باص المخاطر التى يتعرض لها الركاب والمشاة وسائقو السيارات الأخرى . فهؤلاء عندما يتعاملون مع مشروع مؤمن عليه ، فإنهم يتفاوضون مع طرف مسئول قانونا ، يقدم التأمين تعويضا كافيا عن أى إهمال من جانبه . وعلاوة على هذا ، فإن شركة التأمين سوف تمارس ضغطا تلقائيا على السائقين بأن تزيد الأقساط التى يدفعونها إذا ما كثرت حوادثهم أو تصرفوا على نحو غير مسئول بصورة جلية ، وربما تلغى الوثيقة فى الحالات القصوى .

ويمكن لنا أيضا أن نقيس أهمية القانون المجاوز للتعاقد من الفروق بين تطور الإسكان غير الرسمى والنقل غير الرسمى . إذ كما رأينا فى الحالتين ، فإن سلوك أصحاب الوضع غير الرسمى يعكس ما يتصفون به من طاقة ومبادرة وبراعة فى التنظيم ، وهى عناصر جوهرية لنجاح أى عمل .

ويبدأ كلا النوعين من النشاط بعمليات التعدى التى يحفزها إدراك وجود فرص والرغبة فى إشباع سوق آخذة فى الاتساع . غير أن سكان العاصمة ليما ينظرون بصفة عامة إلى النقل غير الرسمى على أنه يسبب لهم أذى أكثر مما يسببه الإسكان غير الرسمى ، لأن سكان المستوطنات غير الرسمية يمكنهم السيطرة على مستوطناتهم على نحو أفضل من قدرة سائقى المينى باص على السيطرة على العواقب العامة لأعمالهم . ذلك أن ساكنى المناطق غير الرسمية التى تم تطويرها حضريا ، هم بناة بيوتهم وشاغلوها فى آن واحد ، ومن ثم ، فإنهم هم على الأرجح الذين سيكابدون آثار التصرفات الخاطئة ، إذ يمكنهم على الفور ملاحظة أى شىء ضار وتصحيحه . وكما يقول علماء الاجتماع ، فإن سكان المستوطنات غير الرسمية قادرون على جعل نتائج أعمالهم ، جزءا من ذواتهم .

وعلى النقيض من ذلك ، نجد أن سائقى سيارات المينى باص ، والقائمين على تشغيلها ، هم مجموعة واحدة فقط من بين مجموعات كثيرة تأثرت بسبب نظام النقل الحضرى الذى أسسوه هم أنفسهم . ذلك أن لمستخدمى هذه الشبكة ، وكذلك لمن يستخدمون الطرق العامة يوميا ، وللمشاة أو لركاب المركبات الأخرى ، مصلحة فى أن يروا هذه الشبكة تعمل بطريقة صحية . ولكن نظرا لأنهم لا ينتمون إلى منظمات القائمين بتشغيل المينى باص ، ولأنهم مجموعة ليست متجانسة لأقصى حد بحيث لا يمكن أن ينظموا أنفسهم للدفاع عن مصالحهم فإن وسيلتهم الوحيدة لحماية أنفسهم هى القانون . وإذا لم يكن هذا متاحا ، فإن ما سوف نجده أمامنا هو خدمة لسيارات المينى باص جيدة وفعالة من حيث تعريفة الركوب ، ولكنها لا تعبأ بحقوق الآخرين الذين يستخدمون الطريق العام . وحيث إن سائقى سيارات المينى باص لا يملكون وسيلة لجعل مشكلاتهم جزءا من ذواتهم ، على

نحو ما يفعل سكان المستوطنات ، فإن الأمر يقتضى إيجاد نظام قانونى مجاوز للتعاقد يمثل مصالح الغير . ولكن هذا غير قائم .

وعندما لا يكون هناك قانون مجاوز للتعاقد يغطى الأنشطة غير الرسمية ، أو إذا كان مثل هذا القانون قاصرا ويتم استعماله على وجه غير سليم ، فإن النشاط الاقتصادى غير الرسمى قد يكون باهظ التكلفة جدا بالنسبة للمجتمع بمعناه الواسع . وهذا من شأنه أن يقلل من إسهامه الاجتماعى ويزيد من أوجه عدم التيقن منه . وكما رأينا فى الفصل الخاص بالنقل ، فإن ارتفاع معدل الوفيات و لإصابات وأوجه النقص الخطيرة فى الأمان – وثمة مشكلات مماثلة فى المجالات الاقتصادية غير الرسمية الأخرى – يؤكد دون أدنى شك أن القانون غير كفء . وعلاوة على هذ ، فإن خرق القانون فى مثل هذه الحالة يصبح سلوكا شائعا لدرجة أن أصحاب الوضع الرسمى يبدأون فى الاقتداء بذلك ، وتنهار مستويات الأمان بصورة مثيرة على نحو يهدد المجتمع كله بالأخطار .

العواقب الاقتصادية القومية لتكاليف الوضع الرسمى وغير الرسمى

بعد أن تكونت لدينا فكرة عن كل من الأنشطة الرسمية وغير الرسمية ، اكتشفنا أن هذا التقسيم للأنشطة له آثار معاكسة أخرى على الاقتصاد بصفة عامة ، أهمها الإنتاجية الآخذة فى الانخفاض ، والاستثمارات المنخفضة والنظام الضريبى غير الكفء ، وأسعار خدمات المرافق المتزايدة ، والتقدم التكنولوجى المحدود ، وعدد من الصعوبات عند صياغة السياسة الاقتصادية الكلية .

الإنتاجية الآخذة فى الانخفاض

كما رأينا عند بحث مشروعات الأعمال الرسمية ، فإن تدخل الحكومة بشكل مفرط يؤدى إلى إهدار كبير للموارد . إذ يتعين على المشروعات أن تخصص وقتا طويلا للامتثال للوائح الحكومة ، كما تؤثر القيود الكثيرة على مرونة اتخاذ القرار ، وتتسبب فى استخدام الموارد على نحو غير كفء . ومن ثم تنخفض الإنتاجية .

ومن العسير أن يغدو العمل منتجا عندما تعرقل القيود الحكومية تجميع الموارد ، وعندما تشوه الضرائب والتعريفات الجمركية أسعار الموارد والمنتجات ، وعندما يشوه تحديد الأسعار حوافز الإنتاج . ويصدق الشىء نفسه عندما يؤدى الروتين ، بما فى ذلك الاشتراطات المحاسبية وغيرها من القواعد الإجرائية ، إلى زيادة التكاليف ، وعندما تفضى قوانين العمل إلى جعل قدرة العمال على الحركة والانتقال أمرا مستحيلا من الناحية العملية ، مما يجعل تشغيل عاملين جدد أمرا باهظ التكلفة للغاية .

وقد يستطيع أصحاب الوضع غير الرسمى أحيانا أن يستخدموا مواردهم على نحو أكثر كفاءة من أصحاب الوضع الرسمى . ونحن نعرف أنه عندما يتفادى أصحاب الأعمال غير الرسميين المعوقات التنظيمية يصبحون أكثر إنتاجية من الرسميين . بيد أننا نعرف كذلك ، أن تكاليف الوضع غير الرسمى ، بما فى ذلك رأس المال الأكثر تكلفة وانعدام الصكوك القانونية التيسيرية ، تؤدى بصفة عامة إلى خفض الإنتاجية . وتقلل حقيقة أن هذه الأعمال تحتاج لعمل كثيف بأكثر مما تحتاج لرأسمال كثيف ، من إنتاجيتها بدرجة أكبر ، على نحو ما ظهر لباحثى معهد الحرية والديمقراطية : إذ تبين من حساباتهم أن إنتاجية أصحاب الوضع غير الرسمى ثلث إنتاجية أصحاب الوضع الرسمى .

وبالإضافة إلى ذلك ، فعندما تؤدى اللوائح العمالية والاجتماعية إلى زيادة تكلفة العمل ، فإن رد فعل الشركات ذات الوضع الرسمى سيتمثل فى استخدام عمل أقل ورأسمال أكثر . أو بعبارة أخرى ، فإن نسبة العمل إلى رأس المال ستكون أقل . معنى هذا أن مشروعات الأعمال ذات الوضع الرسمى تستفيد بأهم مورد إنتاجى للبلاد – وهو العمل – وأن البلاد تقدم لمواطنيها فرص توظف أقل .

ومن ناحية أخرى ، فإن نسبة العمل إلى رأس المال مرتفعة جدا فى النشاط غير الرسمى . فأصحاب الوضع غير الرسمى لديهم عمل أكثر من اللازم ، وأصحاب الوضع الرسمى لديهم رأسمال أكثر من اللازم . ويؤدى هذا إلى تخصيص تعسفى وغير كفء لموارد البلاد ، لأن الإنتاجية تبلغ وضعها الأمثل فقط عندما ترتكز القرارات على أفضل توليفة من العمالة ورأس المال .

الاستثمار المنخفض

من المعروف أن النشاط غير الرسمى له نتيجتان تؤديان إلى خفض الاستثمار الكلى . فأولا ، تستخدم مشروعات الأعمال غير الرسمية قدرا أكبر من التكنولوجيا التى تتطلب عملا كثيفا وتؤدى ، بوجه عام ، إلى خفض الاستثمار الرأسمالى بدرجة كبيرة . لأن الأعمال تأخذ فى الانتقال إلى الوضع غير الرسمى . ثانيا ، نظرا للصعوبات التى تواجه أصحاب الوضع غير الرسمى إزاء تنفيذ عقودهم ، ونظرا لارتفاع معدل العائد الذى يطالب به الممولون المستثمرين غير الرسميين ، لا نجد غير النزر اليسير من الاستثمار طويل الأجل فى الإنتاج . كذلك فإن تكلفة الوضع غير الرسمى تؤدى إلى خفض مستويات الاستثمار .

وفى ضوء الصعوبات التى يواجهها كل من أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى فى سبيل الوصول بوفورات الحجم إلى الوضع الأمثل لها ، نخلص إلى أن مستوى الاستثمار فى اقتصاد بيرو أقل مما لو كان النظام القانونى يعمل بكفاءة وفعالية .

عدم كفاءة النظام الضريبى

عند جباية الضرائب يقع العبء الرئيسى على جماعة صغيرة نسبيا من الناس الذين لا يزالون يعملون بصورة رسمية ، لذا تهدر الدولة موارد طائلة فى سبيل اكتشاف التهرب ، وتحدث تشوها لا موجب له فى الاقتصاد كله .

وتدفع مشروعات الأعمال الكبيرة نسبيا – ومن ثم تضطر إلى العمل بصورة رسمية – ضرائب أكثر مما كان يمكن أن تدفعه لو انتفى الوضع غير الرسمى ، لأن قاعدة ضريبية أصغر تتحمل إجمالى العبء الضريبى . ويثبط هذا همة شركات كثيرة فى التوسع . وفى بيرو ، هناك قيود تعرقل تطور الصناعات التى يقتضى تشغيلها أن تكون أكبر حجما ، ومن ثم لا يسعها أن تعمل بصورة غير رسمية . ثانيا ، انتشر التهرب الضريبى لدرجة تعين معها على الدولة أن تستثمر مواردها فى عدد كبير من الاستراتيجيات باهظة التكلفة لاكتشاف المتهربين ، الذين ينفقون بدورهم موارد لا بأس بها فى محاولتهم تجنب اكتشاف أمرهم .

ولنتريث هنا هنيهة ، لننظر فى التشوهات غير الضرورية التى تصيب النظام الضريبى والاقتصاد بصفة عامة . فثمة مبدأ اقتصادى شهير يفيد بأن أى ضريبة غير تصحيحية إنما هى ضريبة غير فعالة بشكل ما . مثال ذلك أن ضريبة على الأجور قد تشجع الناس على العمل عددا أقل من الساعات . والضريبة على الملكية قد تقلل الرغبة فيها ، وتشجع بعض الأعمال على الإقلال من استخدام الأرض والاستثمار فى عدد أقل من المبانى التى تخصها . إن الضرائب تشوه الخيارات الاقتصادية ، ولهذا ينبغى أن يكون أحد أهداف النظام الضريبى ، هو تقليل هذه التشوهات إلى أدنى حد ، مع إيلاء اعتبار خاص لتكاليف جباية الضرائب وإداراتها .

وأحد وسائل تحقيق هذا الهدف ، هو الإبقاء على أسعار الضرائب منخفضة . فعلى سبيل المثال ، فإن ضريبة نسبتها ٤٠ فى المائة على الأرباح أو الإيراد ، ستدفع الكثيرين ممن كانوا على استعداد للاستثمار فى نشاط إنتاجى ما ، إلى عدم الإقدام على ذلك . وعلى العكس من هذا ، فإن ضريبة نسبتها ١٠ فى المائة فقط قد تقلل التشوه إلى درجة أكبر .

وفى بيرو ، حيث الحكومة ملتزمة بإشباع حاجات الناس عن طريق التدخل المباشر ، وحيث يوجد قليلون من أصحاب الوضع الرسمى الذين يستطيع النظام أن يجبى منهم الضرائب لتغطية هذه التكاليف ، تتزايد نسب الضرائب . ونتيجة لذلك يصبح النشاط الرسمى أقل جاذبية أكثر فأكثر ويطّرد نمو الوضع غير الرسمى . ولكن ما دامت الحكومة تواصل جهودها للحصول على عائد أكبر ، فإنها تزيد حجم الضرائب التى تجبيها من النشاط الرسمى ، ومن ثم تخلق دائرة مفرغة : زيادة الوضع غير الرسمى ، ونقص الوضع

الرسمى ، وثبات مستوى الإنفاق العام ، وحاجة إلى زيادة الضرائب على النشاط الرسمى ، وزيادة الحافز على العمل بصورة غير رسمية وهكذا .

زيادة أسعار خدمات المرافق

ويصدق الشيء نفسه على أسعار خدمات المرافق العامة . إذ من المقدر أن حوالى نصف ما تستهلكه العاصمة ليما من إمدادات المياه والكهرباء لا يدفع له مقابل . وفى حين أنه قد توجد بعض حالات التسرب ، إلا أن القدر الأكبر من هذه الخسائر يجب أن نعزوه إلى أصحاب الوضع غير الرسمى الذين يمدون خطوطا فرعية من المياه والكهرباء بصورة غير قانونية . ولا تدفع الغالبية العظمى من أصحاب الوضع غير الرسمى تكاليف خدمات هذه المرافق العامة بصورة مباشرة ، مما يجعل الوضع غير الرسمى يتسبب فى زيادة الأسعار التى يتحملها من يلتزمون بطاعة القانون .

ونعود لنقول ، إن جزءا كبيرا من النشاط الرسمى يتألف من مشروعات أعمال تظل رسمية لسبب واحد فقط ، وهو أنها أكبر أو أشهر من أن تتحول إلى الوضع غير الرسمى . ونظرا لأنها تنوء تحت وطأة المتطلبات الحكومية الثقيلة ، فإنها تطالب بالمزيد والمزيد من المزايا فى المقابل . وينبع أداؤها الضعيف وحاجتها إلى المزايا من الدائرة المفرغة التى أسلفنا عرضها . ونستطيع أن نلمس هذا حتى فى مؤسسات التصدير الرسمية ، التى تثقلها الضرائب حقا ، ولا تستطيع أن تعوض مغارمها إلا إذا ردت لها حكومة بيرو فى صورة دعم مالى أو فائدة مدعومة ، هذا الجزء من ضرائبها الذى تسبب فيه ارتفاع مستوى الوضع غير الرسمى . (ويزداد الوضع تعقيدا من جراء حقيقة أن هذه المزايا تمثل انتهاكا لاتفاقات منظمة الجات الدولية ، التى تحظر دعم الصادرات ، وتثير رغبة البلدان المستوردة فى الانتقام فى صورة قوانين مكافحة الإغراق أو الرسوم الجمركية التعويضية) . والنتيجة الخالصة هى رفع مستوى الضرائب المفروضة على هذا الجزء من القطاع الرسمى الذى لا علاقة له بأعمال التصدير ، ومن ثم ، سينكمش .

وهكذا تتزايد مظاهر التشوه مع استمرار هذه الدائرة . ومع زيادة أسعار الضرائب تغدو مظاهر قصور النظام الضريبى أكثر وضوحا . وتحبط الضرائب المفروضة على العمالة استخدام العمال ، وتحبط الضرائب المفروضة على القيمة المضافة الاستثمار بوجه عام فى شركات الإنتاج ذات الوضع الرسمى ، وهكذا دواليك . وحسبما تفيد حسابات معهد الحرية والديمقراطية ، فإنه إذا استمرت هذه الدائرة المفرغة ، وبقيت الظروف الأخرى ثابتة ، فإن الإنتاج الرسمى سيبلغ ٦١,٣ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى المسجل فى الحسابات القومية بحلول عام ٢٠٠٠ .

التقدم التكنولوجى المحدود

يقوض وجود الأنشطة غير الرسمية التقدم التكنولوجى لعدد من الأسباب ، أهمها صغر حجم مشروعات الأعمال ، وتدنى مستوى تفاعلها فى الإنتاج ، وعجزها عن حماية التجديد التكنولوجى .

وقد سبق أن رأينا أن الخوف من افتضاح الأمر ، وغياب حقوق الملكية ، وصعوبة إنفاذ العقود ، كل هذا مسئول عن صغر حجم مؤسسات الأعمال غير الرسمية . وعلى الرغم من أن علماء الاقتصاد لا يتفقون في الرأى بشأن الحجم اللازم لكى يقوم مشروع أعمال ما بعمليات التجديد ، إلا أنه مما لا شك فيه أن مشروع الأعمال القادر على التجديد نسبيا سيكون أكبر مما يسمح به الوضع غير الرسمي . ونعرف كذلك أن زيادة المبيعات ، هى من أكثر الوسائل شيوعا للإفادة من التجديد . ومن ثم فليس هناك معنى لأن يقوم مشروع ينبغى له أن يتجنب اكتشاف أمره بزيادة حجمه ، فذلك سيعرضه للمخاطر .

وحيث إن النشاط التجديدى له عواقب إيجابية للمجتمع بأسره ، فإن الخسائر الناجمة عن الافتقار النسبى للتجديد ، لا تتحملها فقط مشروعات الأعمال المعنية ، بل يتحملها البلد كله والذى كان سيستطيع ، لولا هذا ، أن يجبى منافع التقدم التكنولوجى .

صعوبات فى صياغة السياسة الاقتصادية الكلية

يحدد أداء الاقتصاد إلى حد كبير القرارات التى تتخذها الحكومة بشأن الاقتصاد الكلى – مثل القرارات المتعلقة بحجم العجز أو معدل نمو عرض النقود . إن وجود أنشطة غير رسمية يجعل الحصول على معلومات دقيقة عن الأداء الاقتصادى القومى أمرا صعبا لأقصى حد ، ويضيف إلى صنع القرار السياسى عنصرا مبالغا فيه من التخمين .

وإذا كان النشاط غير الرسمى يمثل نسبة ثابتة من إجمالى النشاط الاقتصادى ، فإن هامش الخطأ لن يكون كبيرا . ولكن الأنشطة غير الرسمية ، على الأقل فى بعض المناطق ، كبرت ونمت بسرعة أكبر من نمو الأنشطة الرسمية . ونتيجة لذلك جرى بخس تقدير معدل نموها . ووجد معهد الحرية والديمقراطية أن بيرو كانت أغنى بنسبة ٢٨,٧ فى المائة مما أشارت إليه الحسابات القومية لعام ١٩٨٥ . ومن المرجح أيضا ، أن ثمة مبالغة فى تقدير البطالة الجزئية والبطالة الكاملة والتضخم ، نظرا لأن بعض أماكن العمل غير مسجلة ، فضلا عن أن الانخفاض النسبى لأسعار المعاملات غير الرسمية ليس موضوعا فى الحسبان .

وعلى الرغم من أن القائمين على السياسة الاقتصادية الكلية يدركون يقينا هذه

الظاهرة ، إلا أن الواقع هو أن حجم الوضع غير الرسمى ونموه يجعلان من الوصول إلى درجة مقبولة من الدقة عند تحديد مستوى النشاط الاقتصادى أمرا أكثر صعوبة ، وبذا يضيفان عنصرا أكبر من عدم اليقين فى مهمة وضع السياسة الاقتصادية الكلية .

القانون كعامل محدد للتنمية

وضح لنا حتى الآن أن أبناء بيرو مضطرون إلى تحمل تكاليف عالية بصورة مفرطة للعمل بصورة قانونية ، أو إذا لم يتسن لهم هذا ، فإن مكانهم يكون خارج النظام . معنى هذا ، أنهم عاجزون عن الإفادة بقوانين البلاد الصالحة ، أى الصكوك التيسيرية التى ينص عليها القانون ، لجعل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية أكثر كفاءة : حقوق الملكية والعقود والقانون المجاوز للتعاقد .

الصكوك التيسيرية التى يوفرها القانون

أكد أهمية حقوق الملكية ، مؤرخون اقتصاديون مختلفون يؤمنون بأن الطفرة التى شهدها الغرب فى مجال الابتكار التكنولوجى ، والاستثمار الواسع النطاق الذى جعلها أمرا ممكنا ، بدأ فقط مع نهاية القرن الثامن عشر عندما اكتملت صورة حقوق الملكية وأضحت مستقلة عن السياسة . ويقدم دوجلاس نورث ، على سبيل المثال ، شواهد كثيرة على أن موجة الاختراعات الكبرى فى أوروبا بدأت فقط مع إقرار نظام لبراءات الاختراع يحمى حقوق الملكية الفكرية . وتكمن أهمية براءات الاختراع هذه فى أن غالبية الابتكارات ، باستثناء عدد محدود من الاكتشافات العرضية ، تستلزم مبالغ باهظة للإنفاق على البحوث والتعليم ، وهى تكاليف لا يجدر بالمجتمع أن يتحملها إلا إذا كان يمكنه استردادها فيما بعد . وقبل الثورة الصناعية كانت هذه التكاليف ترجح الفوائد التى يجنيها المرء بعد ذلك . ولكن لم يقم أساس قانونى لتحديد الملكية الفكرية إلا حين ظهر إلى الوجود صك قانونى مبدع ، ألا وهو الحقوق المكلفة لبراءات الاختراع . ولم يؤد هذا فقط إلى تيسير البحوث لأغراض التجديد بل خلق أيضا حافزا لزيادة الاستثمار فى التعليم والبحوث والسعى من أجل حلول ابتكارية للمشكلات التكنولوجية(٥) .

وعلى عكس الاعتقاد الشائع فى أمريكا اللاتينية ، فإن الأهمية الاقتصادية لحقوق الملكية لا تكمن فى أنها تحمى أصولا تفيد ملاكها وحدهم ، بل فى أنها تهيىء لملاكها حافزا

---

(٥) Douglass North, *Estructura y Cambio en la Historia Económica* (Madrid : Alianza Editorial, 1985) .

قويا لزيادة قيمة مواردهم عن طريق الاستثمار ، أو التجديد فيها ، أو تجميعها بصورة إنتاجية لتحقيق رخاء وتقدم المجتمع بأسره .

يوضح هذه الفكرة المثال المشهور عن البحيرة ذات الاحتياطى الضخم من الأسماك . فما لم تكن البحيرة مملوكة لشخص محدد فسوف تستخدم فقط لقيمتها كمصدر للغذاء ، وليس لقيمتها باعتبارها مفرخة للأسماك . ولن يكون هناك سبب يدعو الصيادين إلى الحد من صيدهم ، ما لم يكونوا على يقين من أن أى سمكة لا يصطادونها لن يصطادها غيرهم ، وأنه ما إن تتكاثر الأسماك ، حتى يغدو بإمكانهم الاستفادة من تضحيتهم السابقة . وأكثر النتائج ترجيحا ، هى أن احتياطى السمك سوف يختفى سريعا . ولكن من ناحية أخرى ، إذا ما كان لأحد حق ملكية على البحيرة ، فإن المالك سوف يحسب قيمتها فى الحالتين كمصدر للغذاء ، وأيضا باعتبارها مفرخة أسماك ، لأنه يعرف أن السمك الذى لن يصطاده أحد اليوم سوف يفقس ويتكاثر ومن ثم يمكن له أن يصيد سمكا أكثر غدا . إن حافز الربح عند المالك هو الذى يهديه إلى الحفاظ على الثروة ، ومن ثم ، تعظيم قيمة احتياطى السمك إلى أقصى حد ممكن . والمعروف أن المنافع الاقتصادية المختلفة هى الحافز الرئيسى للقيام بالاستثمار الضرورى ومحاولة التنبؤ بالاتجاهات الاقتصادية التى ستحدد القيمة النسبية لمورد الثروة . ومن الطبيعى ، أن بقية المجتمع يعنيها أن ترى عملية التنبؤ والاستثمار هذه تجرى فى طريقها الصحيح بنجاح حتى لا يحدث نقص فى الأسماك غدا .

هذا المثال يمكن تطبيقه ، مع *إجراء التعديلات اللازمة* ، على أى مصدر للثروة لم تضمنه حقوق الملكية ، مثل أراضى الدولة البور على حدود المدينة والتى يمكن استخدامها لأغراض اجتماعية (السكنى) ولأغراض اقتصادية (ورش ومصانع ومؤسسات تجارية) . إن عمليات التعدى على الأرض والشوارع وخطوط المواصلات ، هى بشكل ما الوسيلة التلقائية التى استخدمها أصحاب الوضع غير الرسمى لإنشاء حقوق ملكية مجاوزة للقانون ، فى ظل غياب القانون الصالح . وإذا لم يتمخض النظام المجاوز للقانون عن هذه الحقوق ، فسوف تنعدم الحوافز التى تدفع أصحاب الوضع غير الرسمى إلى التطوير وإسباغ قيمة اقتصادية واجتماعية على هذه الموارد .

ولقد تتبع دوجلاس نورث وروبرت بول توماس فى كتابهما الرائع تاريخ العقود ، وأبرزا خلال ذلك أن الثورة الصناعية فى أوروبا تهيأت لها الأسباب حين أدخلت الدولة تحسينات جوهرية على الالتزام بالعقود ، ومن ثم قللت إلى حد كبير التكاليف الفردية لتنفيذها[٦] . ولكن نظام العقود لم تنشئه الدولة . إن ما حدث ببساطة هو أن السلطات على

---

(٦) Douglass C. North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World* (London : Cambridge University Press, 1973).

مر السنين ، أدركت تدريجيا أن الممارسات التجارية الاعتيادية للقطاع الخاص ، وكثير منها غير رسمى ، هى ممارسات فعالة ومستقرة ، ومن ثم ، منحتها قوة القانون بحيث يحال أى خرق لبنود العقود إلى القضاء وتصدر عقوبة بشأنه . وكما سنرى فى خاتمة هذا الكتاب ، فهذا إجراء فعال إلى أقصى حد ، إذ بدلا من أن تحاول الدولة صياغة الواقع حسب هواها ، تحولت هى إلى الإيمان بالمعايير القانونية للممارسات التى ثبتت جدواها . وتأكدت هذه الجدوى جزئيا بفضل الظهور التدريجى فى مدن أوروبا الرئيسية للموثقين العامين الذين تخصصوا فى الشهادة على العقود وتسجيلها ، والتوسط فى المنازعات التجارية على نحو يكفل نفاذ الاتفاقات بين المنتجين والتجار بصورة أكثر كفاءة . وساعدوا أيضا على تيسير المفاوضات بوضع قواعد ونماذج ثابتة يجرى فى ضوئها ملاءمة العقود مع تشكيلة متنوعة من المعاملات التجارية المختلفة .

وحصاد هذا كله ، أننا اليوم نجد أن الثقة التى خلقتها العقود القابلة للنفاذ بقوة القانون جعلت الناس أكثر استعدادا لركوب المخاطر بين جميع أصحاب الوضع الرسمى ، وقبل كل شىء فى بلدان الغرب المتقدمة النمو ، حيث لا حاجة لتجنب اكتشاف السلطات ، وأضحت هذه العقود أساسا للاستثمارات طويلة الأجل . وحيث إن التجديد هو أشد الاستثمارات مخاطرة ، فإن الحكومة إذا عجزت عن أن تمنح مواطنيها حقوق ملكية مضمونة ، ووسائل فعالة لتنظيمها وتحويلها - أى عقود - فإنها بذلك تنكر عليهم واحدا من أهم حوافز تحديث وتطوير عملياتهم . وهذا هو - تحديدا - ما يحدث بالنسبة لأصحاب الوضع غير الرسمى .

وما كان فى مقدور أسواق رأس المال فى البلدان المتقدمة النمو أن تعمل بكفاءة على نحو ما فعلت لو لم تكن الدولة مستعدة أن تفرض بالقانون احترام صكوك الائتمان . وبمرور السنين بدأت المحاكم تعترف بالكمبيالات والسندات الإذنية وخطابات الاعتماد . وعندما وافق المشرعون على إمكانية إصدار هذه الصكوك باسم حاملها ، وليس بالضرورة باسم شخص محدد ، فإن هذا التجديد بسّط العمليات المالية وجعلها أكثر فعالية ، إذ مكّن المقرض أو الدائن من تحويل أصوله إلى طرف ثالث وبذا هيأ للقوى الاقتصادية العاملة آلية جديدة للسداد ومنح الائتمانات . ويسّر هذا الدخول فى معاملات تجارية تجرى فى تاريخين منفصلين : تاريخ تسلم البضاعة أو القرض ، ثم تاريخ الدفع أو السداد . ومع زيادة الأمان القانونى للمعاملات التجارية زاد حجم التجارة ، وزادت إمكانات تمويل الإنتاج والتجديد ، وكذلك زاد دخول قوى جديدة إلى مجال النشاط الإنتاجى .

بعبارة أخرى ، لقد تحقق تحديث اقتصادات السوق التى كانت تستلزم أن يكون الإنتاج والعمل أكثر تخصصا ، والمعاملات التجارية أكثر تقدما ، لأن القانون يسر خفض تكلفة المعاملات التجارية . وتشتمل التكاليف سالفة الذكر ، على التكاليف اللازمة لإنهاء صفقة

ما ، بصورة مستقلة عن الصفقة ذ تها ، مثل تكاليف التفاوض أو تنفيذ العقود وإثبات الملكية ونقلها ، وتحويل رأس المال ، واستخدام العمال ، وتوزيع المخاطر أو التأمين ضدها . ولكنها تشتمل قبل كل هذا على تكاليف دخول النظام القانونى والبقاء فيه أو البقاء خارجه . وتوضح جميع الشواهد التى عرضناها هنا طوال هذا الفصل ، أن تكاليف إبرام الصفقات فى بيرو ، بالنسبة لأصحاب الوضع الرسمى أو غير الرسمى على السواء ، مرتفعة بصورة مفرطة ولا معنى لها ، مما أدى إلى هدر هائل للموارد لا يمكن الحد منه إلا إذا بدأ النظام القانونى فى خفض هذه التكاليف بصورة فعالة .

ومن الواضح أن عدم وجود مجموعة مفهومة ومطبقة على نحو سديد من القوانين المجاوزة للتعاقد ، مقترنا بانعدام حقوق الملكية والعقود ، مسئول جزئيا عن أن الأضرار التى تتسبب فيها الأنشطة غير الرسمية لأبناء بيرو ، لا تقع على كاهل المسئولين عنها بل يتحملها الغير . ويمكن تصحيح الوضع الشاذ الذى يقلل من القيمة الاجتماعية لتلك الأنشطة ، إذا وضعنا موضع التنفيذ المسئولية المجاوزة للتعاقد باعتبارها الدعامة الثالثة لأى نظام قانونى صالح .

ويتمثل الدور الأساسى لحقوق الملكية والعقود والمسئولية المجاوزة للتعاقد ، فى تقليل أوجه عدم التيقن ، أمام من يريدون استثمار عملهم أو رأسمالهم فى تنمية موارد الثروة الموجودة ، فمن الصعب أن نتصور أن هناك ما يثبط عزمهم على الاستثمار ، مثلما يفعل عدم التيقن . فلن يستثمر أى ساكن من سكان مستوطنة ما غير رسمية كثيرا فى بيت لا تتوافر له فيه ملكية آمنة ، ولن يسعى بائع متجول إلى تحسين البيئة إذا كان يخشى الطرد ، ولن يحترم سائق مينى باص النظام العام على خط من خطوط المواصلات لا يعترف أحد بحقوقه عليه . وقد لاحظنا أن جميع من التقينا بهم فى بحوثنا يشعرون بأن ثمة خطرا دائما لاحتمال استخدام القانون ضدهم بصورة عنيفة ، وأن أنشطتهم قد تتوقف على الرغم منهم فجأة . وجدير بالذكر أن تكاليف الوضع غير الرسمى تؤثر أيضا على أصحاب الوضع الرسمى ، وتزيد بوجه خاص عدم التيقن من تكاليف البقاء فى إطار الوضع الرسمى ، نظرا لعدم وجود حق ملكية أو عقد أو مسئولية مجاوزة للتعاقد يمكن اعتبارها عنصرا ثابتا إذا ما عنّ للدولة أن تعتسف فى تطبيق القانون .

ويمكن أن نفهم على نحو أفضل عدم التيقن الناجم عن انعدام الصكوك القانونية التيسيرية ، إذا ما ربطنا بينها وبين وظيفة التأمين . لنفترض أن احتمال سرقة سيارة قيمتها ١٠٠٠٠ دولار ، هو واحد إلى ألف فى السنة . وعندئذ ستكون التكلفة السنوية الافتراضية للسرقة هى ١٠ دولارات ، أى واحد على ألف من العشرة الآلاف . فإذا كان مالك هذه السيارة لن يعبأ بالخطر ، فإن الأمر لن يهمه سواء أمّن على السيارة بتكلفة ١٠ دولارات

فى السنة أو كانت هناك فرصة واحدة من بين ألف لضياعها ، وهو ما يكلفه ١٠٠٠٠ دولار . ولكن واقع الحال هو أن من لا يبالون بهذا الخطر ، قليلون . ذلك أن غالبية الناس سيدفعون - لو توافرت لهم الوسيلة - ما يزيد كثيرا على ١٠ دولارات لتعويض الخسارة المحتملة . ويبين شيوع شراء وثائق التأمين فى جميع أنحاء العالم أن الناس لا تحب عدم التيقن ، وأنهم على استعداد لدفع ثمن مرتفع لتفاديه . وعدم التيقن الذى لا يضطلع القانون بتبديده ، يثبط الهمم ويشجع الناس على التماس وسائل أخرى للحد من المخاطر .

ويقلل أصحاب الوضع الرسمى المخاطر التى يواجهونها بسبل مختلفة - توزيع الحصص والمسئولية بين شركاء فى مشروع ، وتنويع محافظهم التجارية ، وتعيين حدود دقيقة لمسئوليتهم ، وشراء وثائق تأمين . ويمكنهم أيضا تقليل المخاطر عن طريق الاستتار ، واستخدام الوسطاء بشكل ثابت لتوفير حماية رسمية ضد أحداث غير متوقعة . ولكن لا يتوفر أى من وسائل تقليل عدم التيقن هذه لأصحاب الوضع غير الرسمى ، باستثناء التنويع المحدود النطاق . وتوافر قدر معين من القدرة على التفاوض سياسيا اكتسبتها اتحاداتهم . مع أنهم يسعون إلى الحد من المخاطر بوسائل أخرى تشتمل ، كما سبق أن رأينا ، على دفع رشاوى ، وتقليل الاستثمار إلى أدنى حد ممكن ، والاستثمار بشكل مفرط فى الأصول المنقولة ، وتنويع الإنتاج أو عدم تمركزه ، والمتاجرة مع ، أو توظيف الأقارب أو الأصدقاء أو المعارف من أبناء المنطقة أساسا . ويعد دفع الرشاوى التى تصل إلى ما بين ١٠ و ١٥ فى المائة من إجمالى إيراد أصحاب الأعمال غير الرسميين الذين التقينا بهم ، مؤشرا على الخوف الناجم عن عدم التيقن .

ولو كان هؤلاء قد منحوا حقوقا ثابتة للملكية ، ولو كانوا قد اطمأنوا إلى أن عقودهم قابلة للنفاذ ، ولو كانت المسئولية المجاوزة للعقود خاضعة للتقاضى الكفء ، لقل عدم التيقن ولزادت بصورة مطردة قيمة النشاط غير الرسمى . ذلك أن زيادة اليقين تفضى إلى زيادة قيمة كل من العمل ورأس المال لدى الأمة . إذ يقلل عدم اليقين أو عدم الاستقرار القانونى فى أى بلد ، حجم الاستثمار طويل المدى والاستثمار فى المشروعات والمعدات . ويدخر الناس مبالغ أقل ، ويستثمرون القليل الذى ادخروه فى سلع غير إنتاجية اجتماعيا ، مثل المجوهرات والذهب أو الملكيات الترفيه . وليس هرب رأس المال من بلدان مثل بيرو سوى نتيجة أخرى للرغبة فى تجنب حالة عدم اليقين .

وبالطبع ، ليس بالإمكان إلغاء كل أنواع عدم اليقين ، ولكن ثمة أنواع منه لا لزوم لها على الإطلاق . على سبيل المثال ، تلك التى يعانى منها أصحاب الوضع غير الرسمى بسبب افتقارهم للصكوك القانونية التيسيرية . والتغيير الملائم فى اشتراطات القانون لكى تكون هذه الصكوك شاملة ، سوف يحد فورا من مقدار عدم اليقين .

الحوافز والتخصص والتكافل

تحدثنا عن قوانين صالحة وأخرى طالحة . والقانون الصالح هو الذى يكفل وييسر كفاءة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التى ينظمها ، أما القانون الطالح فهو الذى يوقع الفوضى فى هذه الأنشطة أو يعطلها تماما . وإذا استخدمنا المصطلح على نحو ما استخدمناه طوال هذا الفصل ، يمكن القول إن قونين بيرو يغلب عليها طابع القوانين الطالحة ، لأن من صاغوا مشروعاتها لم يضعوا فى الاعتبار تكلفتها والطريقة التى خنقت بها النشاط الاقتصادى . ولعل أوضح برهان ملموس على عدم ملاءمة هذه القوانين ، هو أن الغالبية العظمى من السكان النشيطين اقتصاديا اختاروا العمل بطريقة غير رسمية ، بينما اختارت أقلية ممارسة خبرتها المهنية واستثمار رأسمالها فى مكان آخر . بعبارة أخرى ، إنهم اختاروا العمل خارج هذه القوانين السيئة ، التى تفضى إلى تلك التكلفة الباهظة واللوائح المعقدة .

ولا يكفى أن يكون القانون الصالح محايدا ولا يشجع الناس على العمل بطريقة غير رسمية . وإنما يجب أن يحقق أمرين آخرين على الأقل : يجب أن يخلق حوافز للناس على اغتنام الفرص الاقتصادية والاجتماعية التى تيسرها البلاد ، وثانيا ، يجب أن ييسر التخصص والتكافل بين الأفراد والموارد .

ولنحاول أولا أن نوضح السبب فى أن الحوافز مهمة . إن الاقتصاد الحضرى ، كما رأينا من قبل ، يزيد فرص تحقيق المزيد من الكسب ، ولكى يتحقق هذا ، فلابد من زيادة قيمة الفرص المتصورة . ولكن قيمة هذه الفرص يحددها النظام القانونى . مثال ذلك أنه لابد من التعامل مع متاهة من الروتين لاستخدام أرض بور بصورة قانونية . والقيمة الاقتصادية للأرض تتأثر بصورة مباشرة بتكاليف الانصياع للروتين . فإذا ما أقيم بيت على الأرض ، فإن قيمته يحددها مدى اليقين من أن الغير لن ينتزعوه ، سواء بالعنف من خلال التعدى أو بالتخريب المتعمد ، أو من خلال عملية انتهاك أكثر دهاء مثل القيود التى قد تفرضها الدولة على استخدام الملكية أو نقلها . بعبارة أخرى ، قد تكون الأرض أساسا لبيت ، غير أن قيمتها وتطويرها عمرانيا سوف ينقصان بقدر زيادة الصعوبات التى تعترض سبيل الحصول عليها عن طريق التقاضى ، أو تأمينها ، أو تأكيد سند ملكيتها ، أو بيعها أو تأجيرها .

وهكذا فإن القيمة الفعلية لفرصة اقتصادية ما ، ليست هى القيمة التى كانت ستصبح لها لو تحققت بدون تكلفة ، بل هى قيمتها المقدرة ، والتى تضع فى الحسبان تكلفة الروتين ، والدرجة التى يمكن بها حمايتها من استيلاء الغير عليها ، وسهولة بيعها . فكلما قلت تكلفة الصفقة وزاد ضمان الحق فى التمتع بثمار الإنفاق عليها ، زادت القيمة الحقيقية لها كنشاط

اقتصادى . والقانون الكفء فى معالجة هذه العناصر ، من شأنه أن يشجع الناس على اغتنام الفرص القائمة ، ويزيد على نحو منتظم قيمة النشاط الاقتصادى .

ثانيا ، ينبغى للقانون الصالح أيضا أن يشجع التخصص والتكافل بين الأفراد والموارد . ففى أى مجتمع ، هناك أفراد معينون أكثر من غيرهم لأداء مهام إنتاجية بذاتها . وبالمثل ، فإن بعض الموارد المادية تكون أكثر إنتاجية إذا ما استخدمت لأغراض دون أخرى . وثمة حقيقة اقتصادية تقول إنه إذا ما تخصص أبناء المجتمع ، كل منهم فى المهام التى يستطيع أن يؤديها على نحو أفضل ، ثم تبادلوا فيما بينهم ثمار عملهم ، بدلا من أن يسعى كل منهم لتحقيق حاجاته بصورة فردية ، فإن كل فرد سوف ينعم بقدر أعلى من الرفاهية الاجتماعية . كذلك فإن تخصيص الموارد المادية من شأنه أن يزيد الرفاهية الاجتماعية ، لأن نفعها الاجتماعى يبلغ أقصاه إذا ما استخدمت فى الأغراض التى تزيد من قيمتها بالنسبة لجميع الأطراف وليس بالنسبة لحائزيها فحسب .

ولكن تحقيق التخصص لأبناء المجتمع وموارده ، يستلزم أن يكون مستثمرو الموارد على يقين من أن استثماراتهم ستحقق عائدا . وهذا لا يتأتى إلا إذا كان جميع الأطراف على يقين من أن الصفقة ستعود عليهم بالفائدة ، وأن ما يتلقونه مقابل جهدهم أو منتجاتهم سيحقق لهم منافع أكبر مما كانوا سيحصلون عليه كل بمفرده . وهذا هو السبب فى أن الاقتصاديين يقولون إن تبادل الموارد يزيد قيمتها ، ومن ثم يزيد الرفاهية للجميع .

غير أن تخصص الأفراد والموارد لا يمكن أن يتحقق إذا كان الأفراد معزولين ولا يثقون فى بعضهم البعض ، إذ أن العزلة وفقدان الثقة ، يستبعدان التخصص ، لأن المتخصصين بحكم تعريفهم هذا يحتاجون إلى غيرهم لكى يزودوهم بمتطلباتهم . ونتيجة لذلك ، يصبح ضروريا أن يثق المنتجون فى نظام التبادل ، وهو ما يعنى ضرورة تنظيم نظام التبادل على نحو يوفر الأمن للجميع . وليس هناك من ينكر أن القانون ، والمؤسسات المسئولة عن حمايته ، هما المصدر الرئيسى لهذه الثقة .

وهكذا ، فإن القانون يسمح للمواطنين بالتخصص لأنه يضع موضع التنفيذ حقوق الملكية ويدعم العقود الموثوق بها ، التى تيسر تنظيم هذه الحقوق ونقلها ، ويعيّن المسئولية إذا لم يحددها العقد . وهذه العناصر الثلاثة أساسية إذا ما أراد مجتمع ما أن يستفيد على أحسن وجه من مبادرات وعمل مواطنيه ومن موارده المادية . والفكرة الرئيسية التى ترتكز عليها وجهة النظر هذه ، هى أن الدولة إذا ما وفرت قوانين صالحة ، فإنها تجعل التخصص والتبادل أكثر يسرا ، وتتيح استخدام الموارد على أفضل وجه . ومن ثم فإن نظاما ملائما لحقوق الملكية ، والعقود ، والمسئولية المجاوزة للتعاقد ، يمكنه أن يؤدى تلقائيا إلى أكفأ استخدام للموارد دون حاجة إلى بيروقراطية تقرر كيف يتعين استخدام الموارد أو تأذن

بذلك . والمواطنون الذين يعتمدون على هذا النظام ستتوافر لديهم حوافز كافية تحثهم ، من خلال تعدد الجهود والمعاملات الخاصة ، على إقامة نظام اقتصادى يتصف بالحساسية الفريدة لفرص التنمية .

وهذه قضية حاسمة ، ذلك لأن المفكرين الأكاديميين التقليديين لا يزالون يعتقدون أن الإنجازات الاقتصادية الخالصة هى سبب التطور - التقدم التكنولوجى ، وتراكم المدخرات ، والاستثمار فى رأس المال البشرى ، وخفض تكاليف النقل ، ووفورات الحجم - بينما هذه ليست هى الأسباب الأولية . فليس هناك سبب من هذه الأسباب المزعومة يفسر حقيقة أن الناس فى بعض البلدان ، أكثر ابتكارا وادخارا وإنتاجا ، وأنهم مهيأون للتصدى لمخاطر اقتصادية أكبر . ترى هل نحن سكان بلدان العالم المتخلف عاجزون ، من الناحية الوراثية أو الثقافية عن الادخار أو الابتكار أو المخاطرة أو إدارة الصناعات ؟ أم أن « أسباب » التطور هذه ليست هى الأسباب على الإطلاق ، وإنما السبب هو التطور ذاته فى الواقع ؟ هل السبب الحقيقى هو مجموعة رسمية من المؤسسات القانونية والإدارية تشجع التقدم التقنى ، والتخصص ، والتبادل والاستثمار ؟ إن الشواهد التى جمعناها بين دفتى هذا الكتاب تشير إلى الاتجاه الأخير .

ومن ثم ، فإنه بسبب القوانين السيئة ، نجد أن كلا من أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى هم متخصصون يعتمدون على بعضهم البعض وما زالوا فى مرحلة البداية ، وأن إمكاناتهم تظل محدودة ما دامت الدولة قد أخفقت فى أن تيسر لهم الحوافز اللازمة للتقدم ، ألا وهى القوانين الصالحة .

هل القانون هو العامل المحدد الوحيد ؟

فرغنا حتى الآن من تحليل الجوانب القانونية لمشكلة الوضع غير الرسمى . وحرىّ بنا أن نسأل أنفسنا ما إذا كانت ثمة جوانب أخرى للمشكلة . إن أهل بيرو بصفة عامة ، وأصحاب الوضع غير الرسمى بصفة خاصة ، لهم تفضيلات ومهارات وأنماط سلوك محددة ، يمكن النظر إليها باعتبارها عوامل اجتماعية ، ثقافية ، أو إثنية ، تفرض وجود الوضع غير الرسمى . ولهم أيضا تفضيلات بالنسبة لسلع وخدمات بذاتها ، يمكن اعتبارها عوامل اقتصادية . ولا شك أن جميع هذه العناصر تتضافر مع الوضع القانونى لتؤثر ، بل حتى لتحدد ، سمات الوضع غير الرسمى . مثال ذلك ، قد يكون امتثال شخص ما من مجتمع ريفى لاشتراطات قانونية معينة ، أكثر تعقيدا ومن ثم أكثر تكلفة منه بالنسبة لشخص ألف حياة مجتمع المدن . ومن ناحية أخرى ، فإن من ينفرون من السمات الاجتماعية أو الإثنية أو الثقافية لأصحاب الوضع غير الرسمى ، سوف يبذلون لدخول النشاط الرسمى والبناء فيه جهدا أكبر مما يبذله من تستهويهم هذه السمات أو لا يبالون بها .

والمشكلة هى معرفة إلى أى حد تسهم هذه العوامل فى صنع الظاهرة ، وما إذا كانت عوامل جوهرية أم ثانوية . ولنأخذ كمثال ، حالة التعدى على أرض بور ملك للدولة . ما هو التفسير الذى يمكن أن نجده لهذه الظاهرة ، إذا ما نظرنا إليها من زاوية ثقافية أو اجتماعية ؟ هل هى ممارسة قديمة تعكس ولع أهل بيرو بتجميع صفوفهم والتعدى على ملك الغير ؟ بالطبع لا .

ومن ناحية أخرى ، يبدو التفسير واضحا تمام الوضوح من الزاوية القانونية . فإذا كان الحصول على مسكن يقتضى من المرء سبع سنوات وعدة آلاف من الدولارات ، فإن غالبية الناس ، بغض النظر عن مهاراتهم وتعليمهم ومواقفهم ، سوف يتعدون على الأرض ويمتلكونها بصورة غير رسمية . ولو قل الروتين فقد يظل بعض الناس يفضلون التعدى على الأرض والمخاطرة بمواجهة جميع العواقب المعاكسة ، ولكنهم سيكونون أقلية .

ولنحاول النظر إلى المشكلة من زاوية أخرى . إذا كانت الفروق الثقافية بين أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى بمثل هذا الحجم الكبير حقا ، كيف لنا أن نفسر واقع أن كثيرين جدا من أصحاب الوضع غير الرسمى مستعدون لبذل الجهد بحثا عن سبيل لصبغ أنشطتهم بالصبغة الرسمية ؟ بل الأكثر من هذا ، أن الكثيرين جدا ، يعملون بصورة رسمية وغير رسمية فى آن واحد ؟ وتشير الطريقة البارعة والمثمرة والمبتكرة التى يعمل بها أصحاب الوضع غير الرسمى فى بيرو ، وتصميمهم على كسب الاعتراف القانونى ، ووجود نظام للمعايير مجاوز للقانون ، وما ينتجونه وما يستهلكونه ، على ما يبدو ، إلى أن أصحاب الوضع غير الرسمى لديهم من الزاوية الاقتصادية والاجتماعية ، نفس التطلعات التى لدى أصحاب الوضع الرسمى . وعلى الرغم من أن لا أحد ينكر الأهمية النسبية للعوامل الاجتماعية أو الثقافية أو الإثنية ، إلا أننا ببساطة لم نجد أى بينة تؤيد النظرية التى تقول إن هذه العوامل تفسر لنا لماذا يعمل قطاع واسع من السكان خارج القانون .

ويبدو لنا حتى الآن ، أن النظام القانونى هو أفضل تفسير لوجود الوضع غير الرسمى . ووفق وجهة النظر هذه ، فإن الاختيار بين العمل بصورة رسمية والعمل بصورة غير رسمية ليس نتيجة حتمية لخصائص فردية تميز شعبا ما ، نتيجة تقييم عقلانى للتكاليف والمنافع النسبية التى تترتب على دخول النظام القانونى القائم .

القانون والتنمية القومية

تشير جميع الشواهد إلى أن النظام القانونى قد يكون هو التفسير الأساسى للفرق فى التطور القائم بين البلدان الصناعية والبلدان غير الصناعية شأن بلدنا .

ويبدو أحيانا ، كأن خبراء البلدان المتقدمة النمو يفترضون تلقائيا أن مؤسساتهم القانونية موجودة فى كل بلدان المعمورة ، بيد أن الأمر ليس كذلك . ومن ثم ، ينبغى إعادة صياغة الجدل الدائر بشأن التنمية ليضع فى الحسبان أهمية النظم القانونية . فلا نستطيع أن نمضى فى إغماض عيوننا عن حقيقة أن قرارات المجتمع لا تحددها جميعها الخصائص الثقافية أو النظم الاقتصادية فقط .

إننا نتساءل : كم من الاستثمارات كان الناس فى الولايات المتحدة وغرب أوروبا سيقدمون عليها دون توافر حقوق الملكية المحددة بوضوح والمأمونة ، ودون وجود نظام للمسئولية المدنية المجاوز للتعاقد ونظام للعدالة يحمى هذه الملكية ؟ وكم من الابتكارات كان يمكن لهم أن يقدموها دون أن تتوافر براءات الاختراع وحقوق المخترع ؟ وكم من الأصول والمشروعات طويلة الأجل وحوافز الاستثمار كانوا سيتمكنون من توفيرها دون عقود قابلة للتنفيذ بقوة القانون ؟ وما هو نطاق المخاطر التى كانوا سيقدمون عليها دون نظم المسئولية المحدودة ووثائق التأمين ؟ وكم هو حجم تراكم رأس المال الذى كانوا سيحققونه دون ضمانات قابلة للتنفيذ ؟ وكم من الموارد كانوا سيجمعونها دون قيام تنظيمات معترف بها قانونا لمشروعات الأعمال ؟ وكم عدد المرات التى كانوا سيتقبلون فيها التعرض للإفلاس ليبدأوا من جديد لو لم تتوافر لهم إمكانات تحويل ديونهم إلى أسهم ؟ وكم من المؤسسات الخاصة والأعمال التجارية والصناعية كان سيبقى لأجيال تالية دون حق توارث التركات ؟ هل كان بوسعهم التصنيع بدون وفورات الحجم ؟ إننا نؤمن مخلصين بأن التنمية تغدو ممكنة فقط إذا ما توافرت المؤسسات القانونية الفعالة لجميع المواطنين . وإيماننا هذا يقوى حين نرى أن الوضع غير الرسمي يتسم على الرغم من كل جهود وتضحيات أصحاب الوضع غير الرسمى ، أساسا بعدم وجود هذه المؤسسات .

بيد أننا لا نسعى إلى بخس قيمة الهوية الثقافية للبلاد . إذ يعكس أسلوب أهل بيرو فى استخدام فرصهم الاقتصادية وبيان تفضيلاتهم لسلع وخدمات بذاتها دون غيرها ، ثقافة بيرو وأيديولوجيتها . ومن المؤكد أن اليابانيين ما زالوا يحتفظون بهويتهم الثقافية التى عرفوا بها ، على الرغم من كل التغيرات التكنولوجية والاقتصادية الحديثة بعيدة الأثر التى طرأت على بلادهم . وكما رأينا ، فإن أصحاب الوضع غير الرسمى استغلوا بخيال مبدع ، العادات والأعراف التقليدية لشعب بيرو ، ونظرته إلى مسألة السمعة وروابط الأسرة والأنشطة المجتمعية ومفاهيم المنزلة الاجتماعية والتراتب الاجتماعى . وليس ثمة من سبب يدعونا إلى القول بأن الآليات الاجتماعية الباقية ستكف عن التأثر بتراث بيرو الثقافى ، بعد عملية إعادة التنظيم الملائمة لمؤسسات البلاد القانونية .

وسيحدد هذا التراث بدوره طبيعة تطورنا ومدى الإمكانات الإبداعية التى يوفرها .

ولكن مقدار الإمكانات التى يمكن أن تتحقق فعلا ، وعدد أهل بيرو الذين سيكونون على استعداد للإفادة بها سيتوقف فى المحل الأول على المؤسسات القانونية للبلاد .

إن محاولة جمع شمل أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى معا عن طريق تغيير القانون ، أيسر وأقل تكلفة من محاولة تغيير خصائص الناس . وإن السعى لتوضيح عمل القوانين القائمة لأصحاب الوضع غير الرسمى ، أو محاولة إقناعهم بأنهم سيعززون مكانتهم الاجتماعية إذا ما قبلوا النظام الذى يقوم على مذهب التجاريين الموروث عن أسبانيا ، هو محاولة لتغيير ثقافتهم بصورة عنيفة . والأمر الأكثر رشدا هو ملاءمة القانون مع الواقع بدلا من محاولة تغيير مواقف كل فرد ، لأن القانون هو أكثر وسائل التغيير المتاحة للناس ، نفعا وقدرة على تحقيق هدفهم .

■ الفصل السادس ■

التقاليد المتعلقة بإعادة التوزيع

رأينا كيف يؤثر القانون على كفاءة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التى تخضع لتنظيمه . ونرى لزاما علينا الآن أن نسأل أنفسنا : لماذا تسود القوانين الطالحة في بيرو ، وما هو تأثير ذلك على البلاد ؟ لماذا يفسد القانون الكفاءة ؟ لماذا يحد من الإنتاج أو يعطله بدلا من أن يدعمه ويجعله أرخص ثمنا ؟ لماذا يُكره نسبة كبيرة من السكان على العمل بطريقة غير رسمية ، ويفرض على القطاع الرسمى تكاليف باهظة إلى أقصى حد واشتراطات معقدة بصورة عبثية ؟ لماذا لا يعزز الثقة فى نظام التبادل الاجتماعى ؟ لماذا يخفق فى تشجيع المواطنين على اغتنام الفرص الاقتصادية التى تيسر التخصص والاعتماد المتبادل بين الأفراد والموارد ؟ بعبارة أخرى ، لماذا يجعلنا نظامنا القانونى فقراء ؟ .

يبدو أن هناك تقاليد سائدة بين صناع القوانين فى بلدنا تقضى باستخدام القانون لإعادة توزيع الثروة وليس للمساعدة على خلقها . فالقانون ، من وجهة النظر هذه ، هو فى الأساس آلية لاقتسام رصيد ثابت من الثروة بين جماعات المصالح المختلفة التى تطالب بنصيبها . والدولة التى لا تدرك أن الثروة والموارد يمكن إنماؤهما وتطويرهما بفضل نظام ملائم من المؤسسات ، وأنه يمكن حتى لأبسط أبناء المجتمع مكانة أن ينتجوا ثروة ، تجد أن إعادة التوزيع المباشر للثروة هو النهج الوحيد المقبول .

وحين يضطلع صناع القانون فى بلدنا بمهمة التشريع انطلاقا من وجهة نظر إعادة التوزيع الخالصة ، فإنهم لا يدركون أن أى قانون ، علاوة على آثاره المباشرة المتعلقة بإعادة التوزيع ، سوف يؤثر على أداء النظام الإنتاجى . ويغيب عن هذا النهج فهم المدى الذى يستطيع القانون أن يغير به من القرارات والفرص الاقتصادية للأفراد .

وقد كشف البحث الذى أعده معهد الحرية والديمقراطية عن صناعة القانون عن أن السلطات نادرا ما تنظر فى العواقب الإيجابية أو السلبية لقراراتها . ذلك أنها تركز همها على التوفيق بين المصالح الخاصة المختلفة ، وتؤثر تلك التى تعتبرها أكثر ملاءمة وتعيد توجيه الموارد إليها عبر قنوات قانونية . وفى كل مرة تمنح الحكومة فيها امتيازا أو إعفاء ضريبيا ، أو تخفض الأسعار ، و تمنح نمطا معينا من الحماية الدائمة للعامل من الفصل ، أو تمنح امتيازا خالصا لنوع معين من مشروعات الأعمال ، فإنها تخلق تلقائيا تكاليف ومنافع تحرم آخرين من الحوافز والفرص . مثال ذلك ، أن الدولة إذا حددت سعر الخبز وقررت تثبيت سعره عن مستوى يسمح بهامش ربح أقل مما هو متاح فى أنشطة أخرى ، فإنها بذلك قد تجرى عملية إعادة توزيع مباشرة للنقود من المنتجين إلى المستهلكين ، ولكنها بذلك تضع أيضا عوائق فى طريق صناعة الخبز ، مما يحفز كثيرين إلى هجر هذه الصناعة إلى صناعات أخرى أكثر ربحا .

وعلاوة على الأثر الاقتصادى الشامل للتقاليد المتعلقة بإعادة التوزيع ، فإنها خلقت أيضا فى بيرو مجتمعا انتظمت فيه جميع قوى البلاد الحيوية تقريبا فى فرق سياسية واقتصادية يتمثل أحد أهدافها الأساسية فى التأثير على الحكومة بغية الوصول إلى توزيع جديد يحابيها هى أو أعضاءها . وأفضى هذا التنافس على الامتيازات من خلال عملية صناعة القوانين إلى شيوع تسييس المجتمع ، وهو مسئول مسئولية مباشرة عن وجود القوانين الطالحة التى رفعت تكاليف الوضع غير الرسمى والرسمى معا .

وبلغ هذا الاتجاه أبعادا جعلت تشكيل التنظيمات للحصول على « إيراد غير مكتسب »(١) يمكن أن تقدمه الدولة أو تحوله من خلال النظام القانونى ، أو على الأقل لحماية المرء لنفسه من هذه العملية عن طريق تشكيل ما نسميه « اتحادات (كومبينات) إعادة التوزيع » ، لا يقتصر على المجالات التى ارتبطت تقليديا بالنشاط السياسى - الأحزاب السياسية ، أو وسائل الإعلام ، أو المنظمات غير الرسمية - بل اتسع نطاقه

---

(١) نقصد بعبارة « إيراد غير مكتسب » نوعا من المحاباة أو الدخل تقدمه الدولة ليس مقابل إسهام إنتاجى بل باعتباره صورة من صور الامتيازات المؤقتة ، انظر : Richard Webb, "Democracia Y Economia de Mercado". فى : *Ponencias y Debates de un Simposio* (Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1983).

ليشمل شركات الأعمال بل العائلات . وفى كثير من الأحيان ، يمكن أن تعزى التغييرات فى تشكيلات وقيادات مجالس الإدارات إلى تغيير الحكومة . ومن المألوف أن نرى عائلات انضم فيها الأب والابن والإخوة والأخوات ، بل الزوج والزوجة ، إلى أحزاب سياسية مختلفة ، أو عقدوا معها روابط وثيقة ، أو انخرطوا فى القوات المسلحة ، وذلك ضمانا للمضى قدما وتحقيق المزيد . وثمة عرض مرضى آخر يدل على هذه الحاجة إلى تشكيل اتحادات إعادة التوزيع ، يتمثل فى الكثرة المفرطة فى الصحف والمجلات السياسية فى العاصمة ليما . إذ صدرت مطبوعات كثيرة خصيصا لحماية مصالح حملة أسهمها .

وتقاتل هذه الاتحادات دوما لضمان ألا تضر أية قوانين جديدة مصالحها وأن تقيدها بصورة مباشرة إن أمكن . ونتيجة لذلك ، لا تكاد تصدر الدولة تشريعا إلا لتوزيع الدخل غير المكتسب ، وقد حولتنا إلى ديمقراطية لجماعات الضغط . وتوجه دوائر الأعمال حماسها الطبيعى إلى المنافسة نحو خلق روابط وثيقة مع السلطات السياسية والبيروقراطية بدلا من أن توجهه إلى التنافس لخدمة العميل بصورة أفضل . ويقاتل أصحاب الأعمال المخضرمون للحفاظ على الوضع المتميز الذى استطاعوا تحقيقه على مر السنين ، بينما يقاتل الملاك الجدد الذين يريدون هم أيضا شريحة من الفطيرة ، للفوز بامتيازات جزئية من خلال المشاركة السياسية . ولهذا ، فإن النظام القانونى الذى يجعل من إعادة التوزيع هدفا وحيدا له لا يفيد الغنى ولا الفقير ، بل يفيد فقط أفضل الناس تنظيما ، ومن ثم ، قدرة على خلق روابط وثيقة مع من يتولون السلطة . ويكفل هذا الوضع أن تبقى فى السوق ، مشروعات الأعمال الأكثر كفاءة من الناحية السياسية لا الاقتصادية .

ويعنى تسييس مجتمع بيرو أن جميع المشكلات تعالج أساسا حسب الإجراءات التى تقررها الحكومة ، وليس حسب معايير أخرى مثل الكفاءة الاقتصادية ، أو الأخلاق ، والعدالة . وهكذا يترك كل شىء فى أيدى الدولة ، ويتحول المجتمع حتما إلى مجتمع خاضع للبيروقراطية والمركزية . ويمكن لنا أن نرد مظاهر التسييس وسيادة المركزية والبيروقراطية إلى مصدر واحد : قوانين إعادة التوزيع .

ويتغير النظام القانونى بتغير الوضع النسبى لمن يستطيعون التأثير على الحكومة . وهذا هو السبب فى أننا كثيرا ما نسمع أن نظامنا القانونى يعوزه الاتساق والاستقرار ، وأن قوانينا خاضعة للفصال ، وأن ثمة فوضى تشريعية ، وأن ما تفعله أو تريده ليس هو الأمر المهم ، بل من هو السياسى أو البيروقراطى الذى تعرفه . وليس لنا أن ندهش أيضا من أن الرشوة والفساد خاصيتان ناتجتان عن نظام قانونى أضحت فيه المنافسة من أجل العائد غير المكتسب ، هى الصورة السائدة لصناعة القانون . ويزخر كل من تاريخنا التقليدى وتاريخ الأنشطة غير الرسمية التى عرضنا وصفا لها فى الصفحات السابقة بأمثلة شاهدة على هذا الوضع للأمور .

ومع هذا ، ففى كل مرة تجرى فيها الانتخابات ، يدور بخلد الناخبين أنه لو جرت العملية الانتخابية فى نزاهة وأمانة ، فإن المرشح الذى سيصل للسلطة لن يرضخ للضغوط ، وأن التكنوقراطيين المسئولين عن تنفيذ القوانين التى يقترحها الفائز ، سيكونون فريقا من الرجال غير الملوثين والمنزهين عن الغرض والمستعدين ، بطريقة ما خافية على الأذهان ، لتحقيق أفضل النتائج وأكثرها تجردا . بيد أن هذا كله ضرب من الأوهام . فليس ثمة طريقة أو نظرية راسخة تمكن رجل السياسة من أن يقرر ، بعيدا عن الضغوط ، ما إذا كانت الحاجة أشد إلى الإسكان المتوسط أم إلى الطرق العامة السريعة التى تصل ما بين العاصمة والمحافظات ، أو ما إذا كان ينبغى التركيز على المحطات الكهرومائية بدلا من محطات التكرير ، أو ما إذا كان ينبغى توجيه القدر الأكبر من الدعم إلى من يعملون ويستثمرون فى منطقة بونو أم إلى من يصدِّرون قيمة مضافة . مثل هذه القرارات هى فى الواقع مجرد أحكام سياسية تتعلق بقيمة الأشياء .

وكما سيتضح لنا فيما بعد ، فإنه لا يمكن تبرير أى من هذه الأحكام السياسية على أساس التعددية أو الحوار المفتوح . فى بيرو ، يصدر ٩٩ فى المائة من قوانين الحكومة المركزية ، وهى أداة إعادة توزيع الثروة ، من السلطة التنفيذية التى تقرها دون مشاورات أو رقابة عامة . ذلك أن قدرة السلطة التنفيذية على إعادة التوزيع عن طريق التشريع دون أى حوار فى البرلمان أو فى سوه ، هى التى تمكن اتحادات إعادة التوزيع من التدخل فى صناعة القوانين . ويفسر هذا أيضا ، السبب فى أن حقوق الملكية ، فى بلدان مثل بلدنا ، لا تجد ما يحميها ضد السلطات أيا كانت .

وهكذا ، فإن قوانين إعادة التوزيع تسيس في نهاية المطاف جميع قطاعات السكان التى تحاول تنظيم نفسها لكى تعيش على حساب الآخرين . فالمستهلكون يضغطون من أجل أسعار تقل عن المستوى التنافسى ، والأجراء يضغطون من أجل أجور أعلى من التى يتقاضونها ، وأصحاب مشروعات الأعمال الراسخة يحاولون منع أو إرجاء أى تجديد من شأنه أن يلحق الضرر بوضعهم ، والمستخدمون يضغطون للحفاظ على وظائفهم وتجنب إبدالهم بعمال آخرين أكثر كفاءة . لقد أجبرنا النظام جميعا على أن نتحول إلى خبراء فى الحصول على الحماية أو المزايا من الدولة .

إن القوانين التى تستهدف إعادة توزيع الثروة على المستهلكين ، لا تحقق ما كان مفترضا أن تفعله : الأمر على لعكس من ذلك تماما . فالمحاولات التى تستهدف خفض أسعار السلع الأساسية تؤدى فى النهاية إلى ارتفاع هذه الأسعار . وأوضحت البحوث التى أجراها معهد الحرية والديمقراطية خلال الفترة من ديسمبر ١٩٨٠ إلى يونيو ١٩٨٥ ، أن أسعار المواد الغذائية المُسعرة زادت عن أسعار المواد الغذائية غير المسعرة بنسبة ٣١,٤

فى المائة . وسبب ذلك أن أى نظام لتحديد الأسعار تفرضه الدولة ، ينطوى بالضرورة على سياسة وروتين ، ومن ثم ، على إمكانية أن تكون اتحادات التوزيع هى التى تحدد الأسعار فور عزلها عن قوى السوق . ويتسبب هذا كله فى هدر هائل للموارد . ولا يقتضى هذا أن تحتفظ الدولة واتحادات إعادة التوزيع بنظام كامل للتفاوض بشأن إعادة التوزيع وإنشائه وإدارته فحسب ، بل لا شك فى أنه سيجعل المجتمع بأكمله يعانى من عواقب التفاوض وزيادة البيروقراطية وجمود النظام المؤسسى .

وترصد اتحادات إعادة التوزيع القدر الأكبر من جهودها ، لتوجيه الوسطاء والسماسرة ، وعقد حفلات الاستقبال ، واستغلال الدراسات القانونية للفوز بامتيازات بدلا من تحسين معاملاتها . إن بعضا من خيرة مواهب البلد ومن أفضل أوقات رجال الأعمال ، يضيع فى شن حروب لإعادة التوزيع بدلا من تحقيق تقدم حقيقى . بل إنه يتعين على الصفوة من رجال الأعمال فى الأقاليم ، أن يقيموا روابط وثيقة مع سلطات إعادة التوزيع فى العاصمة . ولذا نجد أن نسبة كبيرة من المؤسسات الإقليمية الرسمية توجد لها مكاتبها الإدارية والتنفيذية فى العاصمة وليس فى موقع العمل ، وسبب ذلك ببساطة ، هو أن رجالها التنفيذيين يمكنهم أن يكسبوا من زيارتهم لرجال السياسة والبيروقراطيين أكثر مما يكسبونه لو ركزوا جهودهم لزيادة إنتاجية مشروعاتهم . وهكذا فإن النظام القانونى لإعادة التوزيع قد ساعد على تركز النشاط الاقتصادى فى ليما .

وبالمقارنة برجال الأعمال فى البلدان النامية الأخرى ، يتعين على التنفيذيين فى بيرو أن يبذلوا فى سبيل الحصول على معلومات سياسية جهدا أكبر مما يبذلونه فى سبيل الحصول على معلومات تقنية ، الأمر الذى يقتضى خلق معارف فى الأوساط السياسية والبيروقراطية ، للحصول على المعلومات المطلوبة لاتخاذ قرارات سليمة . والفائزون الوحيدون هم من يحصلون على المعلومات . ومن ناحية أخرى ، فإن المنافسة فى سبيل المعلومات التقنية لا تفيد فقط الشخص الذى يحصل على المعلومات ، بل تساعد أيضا أى شخص آخر على تحسين نوعية الإنتاج أو خفض أسعاره(٢) . ويستحضر مفهوم المجتمع الأوليجاركى (الذى تسيطر عليه الأقلية) إلى الذهن تحديدا نوع المجتمع الذى يشجع على خلق اتحادات إعادة التوزيع التى تتناوب أو تشارك فى السيطرة على أداء الدولة ولكنها ، إذ تفعل هذا ، تسىء التصرف فى موارد البلاد ، لأنها بدلا من أن تركز على الإنتاج تكرس نفسها للتنافس على العائد غير المكتسب الذى تقدمه الدولة .

ثانيا ، إن المجتمع فى بيرو مرغم على تحمّل معاناة نتائج النظام القانونى القائم على صفقات إعادة التوزيع التى تجريها الاتحادات ، والذى يسبغ تدريجيا صفة مؤسسية على

---

(٢) انظر : T.G. Congdon, Trade Policy Research Centre, London, 1985.

الحقوق المكتسبة لجماعات بذاتها . ونتيجة لذلك ، لم يعد الأفراد هم المستفيدين من القانون ، بل الاتحادات الناجحة . وكما سنرى في الفصل التالى ، فإن هذه هى السمة التى تميزت بها الدول التجارية (المركنتالية) وفى الفترات الباكرة ، حيث كانت الحقوق للجماعات مثل طوائف الحرفيين ، أو الأسر الأرستقراطية ، أو الروابط التجارية الكبيرة - وليس للأفراد . وهذا هو ما يميز مجتمعنا عن اقتصادات السوق الحالية .

ثالثا ، لم يعد رجال السياسة المنتخبون يتخذون قرارات بشأن قضايا كثيرة . فمع انتشار وتفشى اللوائح والضوابط وازديادها تعقيدا باطراد ، فإن المسئولية عنها ، والسلطة الفعلية فى اتخاذ قرارات بشأن آليات إعادة التوزيع تهبط تدريجيا عبر متاهة الخدمة المدنية إلى أن تصل إلى أدنى المستويات البيروقراطية . ونظرا لأن هؤلاء البيروقراطيين الذين يتعاملون مباشرة مع الاتحادات ، هم من بين أقل المستخدمين رواتب فى البلد ، يصبح من المحتم تقريبا أن يبيعوا أنفسهم لأعلى مشتر يزايد عليهم .

رابعا ، حيث إن بالإمكان استخدام النظام القانونى للدفاع عن ، أو للاستيلاء على ، أى شىء يولع به المرء ، وحيث إن كل شىء يتعلق بإعادة التوزيع قابل للتفاوض ، فإن الدولة تنتهى أيضا إلى إصدار تشريعات تفضيلية بالنسبة لأى نشاط فى البلاد من الناحية العملية .

خامسا ، يتصف النظام المؤسسى بالجمود والثبات . وتقيم القوانين التى تصدر بناء على اتفاق لإعادة التوزيع بين الدولة وأحد الاتحادات ، نظاما قانونيا يتحول تدريجيا إلى نظام لا مجال للمساس به ، لأن الاتحاد سيطالب بالإبقاء عليه ، وستؤيد البيروقراطية مطلبه هذا .

وعلى النقيض من ذلك ، نجد أن القوانين التى لا تصدر لأغراض إعادة التوزيع يمكن للدولة أن تحسنها أو تبدلها فى سهولة ويسر ، حتى تتحقق الأهداف التى صدرت من أجلها . ومن الصعب جدا فى دولة إعادة التوزيع ، التى تخضع لوائحها وسياساتها لصفقات تشرف عليها الاتحادات ، التحلل مما تم الاتفاق بشأنه ، حتى إن فشل الاتفاق فى تحقيق النتائج الإيجابية المرجوة : فقد أصبح حقا مكتسبا . وترغم الاتحادات النظام القانونى على أن يكدس باطراد القوانين التى تحول دون الوصول إلى النشاط الرسمى ، وتزيد من تكاليف البقاء فى هذا الوضع الرسمى ، وفى النهاية تجعل تبسيط اللوائح أو الحد من البيروقراطية أمرا مستحيلا .

وأخيرا ، فإن الضغط المستمر لتوزيع وإعادة توزيع موارد المجتمع من خلال سن القوانين ، حول النظام القانونى فى بيرو إلى نظام معوق ومعقد بصورة متزايدة ، ومن ثم ، بات هذا المحرك الرئيسى للنشاط غير الرسمى .

ويقول مانكور أولسون[٣] ، إن النظام القانونى ذا التكلفة العالية يناسب تماما اتحادات إعادة التوزيع ، نظرا لأنه ييسر لها الحصول على امتيازات تحجبها شبكة من المعايير القانونية التى يتعذر على الصحافة أو المعارضة السياسية إدراكها بوضوح . وإذا ما تم تحديد امتياز ما وصدر قانون لإلغائه ، فإن غابة اللوائح تصبح أكثر تعقيدا . فالعبقرية البشرية لا حدود لها ، وسيتمكن الناس دوما من الالتفاف حول القانون الجديد عن طريق استخدام ذلك العدد اللانهائى من اللوائح الموجودة بالفعل . وسوف يهتدى المستخدمون المدنيون ، والسياسيون والمتنافسون ، إلى سبيل لإلغاء القانون ثانية ، وسوف يخلق هذا دائرة لا نهاية لها من اللوائح المتعارضة .

ويذكر أولسون ضريبة الدخل التصاعدية ، التى تنطوى دائما على آليات تحد من أثر أسعار الضريبة ونسبها . وهى آليات ميسورة فقط لمن تتوافر لهم الموارد للتسلل من خلال متاهة التشريع الضرائبى ، باعتبارها نمطا لقانون يلائم تماما اتحادات إعادة التوزيع .

ويحدث شىء مماثل بالنسبة للحماية بالرسوم الجمركية . فارتفاع الرسم الجمركى يجعل المنتج أكثر تكلفة بالنسبة لمن يستخدمونه ، ويجبر من لا يتمتعون بالحماية على أن يدفعوا لصالح من يتمتعون بها . ولكنه قد يحفز أيضا الأولين على التماس وسيلة للحماية تعوض تكلفة حماية الأخيرين . ويؤدى هذا ، على المدى الطويل ، إلى رسوم جمركية تعسفية وغير كفء ، وإلى التسييس السافر للحوافز الاقتصادية ، وإلى لوائح للتجارة الخارجية جد معقدة على نحو يستبعد مشاركة المواطنين المؤهلين لذلك تقنيا وليس إداريا ، مثل أصحاب الوضع غير الرسمى .

وفى البلدان التى يكون نظامها القانونى فى جوهره نظام إعادة توزيع ، يصبح النشاط الاقتصادى الدولى تربة صالحة لتكاثر اتحادات إعادة التوزيع ، نظرا لأن التجارة الخارجية ، لبلدان مثل بيرو ، تهيمن عليها صكوك قانونية تحابى أصحاب المهارات فى العمل السياسى والتعامل مع الروتين . وأشير هنا إلى الصكوك القانونية التى تبعد كل البعد عن البساطة مثل الضوابط التفاضلية أو أسعار الصرف ، وتشكيلة من الضرائب غير المباشرة والرسوم الإضافية على الواردات ، والضرائب المباشرة على السلع المستوردة . والتصاريح ، والحصص ، وقوائم السلع المسموح بها والممنوعة ، والمدفوعات مقدما على الواردات ، والدعم الصريح والضمنى ، وإعادة الضرائب ، والاتفاقات الثنائية والموازنة ، ولوائح الاستثمار المباشر . وحرىّ أن نخص بالذكر ضوابط مراقبة النقد . ومثل هذه الضوابط تشجع الجمهور على شراء العملات الصعبة من السوق السوداء . وفى ظل هذه

---

(٣) انظر : **Mancur Olson,** ***The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*** **(New Haven : Yale University Press, 1982).**

الظروف ، ينزع المستوردون إلى ربع قيمة سلعهم المستوردة لتحويل قدر أكبر من العملة إلى الخارج . وترد الحكومة من جانبها على هذا بالمزيد من الضوابط لكى تسد الثغرة التى تهرب عبرها الموارد(٤) . والنتيجة النهائية هى أن تفرخ القواعد التنظيمية الجديدة المزيد من الإجراءات ، والمزيد من البيروقراطية ، والمزيد من الفساد ، ثم فى النهاية المزيد من النشاط غير الرسمى .

ويحدث الشيء نفسه فى حمى إعادة توزيع الموارد على مستخدمى الائتمان الرسمى ، عندما تثبت أسعار الفائدة المصرفية بما يقل عن معدل التضخم (الفائدة السالبة) ، مما يخلق طلبا مفرطا على هذا الائتمان ، ويقلل الأموال المتاحة للقروض نسبيا . وفى ظل هذه الظروف ، فإن الدولة بدلا من أن تسمح لرأس المال بالتدفق تلقائيا إلى الأعمال الأكثر إنتاجية – وهى الأعمال الوحيدة الأقدر على دفع أسعار فائدة حقيقية وتقديم أفضل ضمانات للنجاح – فإنها تفرض معايير أخرى لتوزيع الائتمان . وتنزع الدولة إلى محاباة الفائزين فى حروب إعادة التوزيع ، الذين يستفيدون فى نهاية المطاف من مدخرات نادرة ولكنها رخيصة نسبيا ، والتى نتجت عن أسعار الفائدة السالبة . وعند تطبيق معايير إعادة التوزيع على سعر النقود ، يتم تسييس الائتمان وإخضاعه للتمييز والروتين .

وببساطة فإنه من غير الصحيح أننا جميعا سواء أمام القانون فى بيرو ، إذ ليس هناك شخصان يدفعان نفس الضريبة ، وليس هناك اثنان من المستوردين تفرض عليهما الضرائب بنفس الطريقة ، ولا اثنان من المصدرين يتلقيان دعما بنفس الطريقة ، ولا فردان لهما نفس الحق فى الائتمان .

ومما شجع على ممارسة النفوذ السياسى فى بيرو فى مجال إعادة التوزيع ، حقيقة أن السلطة التنفيذية هى المصدر الأساسى فى الأمة للقوانين . فمنذ عام ١٩٤٧ ، أصدرت الدولة ما يقرب من سبعة وعشرين ألف قانون وقرار إدارى فى كل سنة . وأصبحت السلطة التنفيذية هى القناة الرئيسية للمنافسة من أجل العائد غير المكتسب . وما إن يتم انتخاب أو تعيين الحكومة ، حتى تنعدم أى وسيلة فعالة لمراقبة نشاطها فى صناعة القوانين أو الامتيازات التى تعيد توزيعها . وتتضح لنا أهمية ذلك من الجدول رقم (١) ، الذى يعرض قائمة بالمعايير والقرارات التى سنتها السلطتان التشريعية والتنفيذية فيما بين عامى ١٩٤٧ و ١٩٨٥ . وتسن السلطة التنفيذية ، وبدون إجراء مشاورات ، ما يزيد على ٩٨ فى المائة من مجموع القرارات التى تصدرها السلطتان . ولا يصدر البرلمان ، الذى يمكنه بفضل ما فيه من تعددية وانفتاح أمام رقابة الصحافة والرأى العام أن يحد من إمكانية التشريع

---

(٤) T.G. Congdon, p. 11.

جدول (١) : معايير وقرارات الحكومة المركزية

السنة	عدد التشريعات	معايير وقرارات السلطة التنفيذية	(نسبة مئوية)
١٩٤٧	١٣٢	٨٧٥٩	(٩٨,٥٢)
١٩٤٨	٥٨	١٩٥٨٣	(٩٩,٧٠)
١٩٤٩	٣٠٩	٣٧٦٣٩	(٩٩,١٩)
١٩٥٠	٣٠٨	٢١٥٣١	(٩٨,٥٩)
١٩٥١	١١٣	٣٥٤٧١	(٩٩,٦٨)
١٩٥٢	٢٤١	٤٢٥١٥	(٩٩,٤٤)
١٩٥٣	١٤٧	٣٢٣٢٣	(٩٩,٥٥)
١٩٥٤	١١٨	٢٩٣٥٣	(٩٩,٦٠)
١٩٥٥	٣٤٣	٤٠٧٥٣	(٩٩,١٧)
١٩٥٦	١٦٤	٣٠٨٦٤	(٩٩,٤٧)
١٩٥٧	١٨٤	٣١١٩٠	(٩٩,٤١)
١٩٥٨	١٨٥	٢٢٧٩٢	(٩٩,١٩)
١٩٥٩	٢٣٠	٣٠٣١٤	(٩٩,٢٥)
١٩٦٠	١٨٨	٣٦٩٣٢	(٩٩,٤٩)
١٩٦١	٣٤١	٤٦٨١٠	(٩٩,٢٨)
١٩٦٢	٥٤١	٣٨٢٤٢	(٩٨,٦١)
١٩٦٣	٤١٥	٢٧٠٧٢	(٩٨,٤٩)
١٩٦٤	٥٧٩	٣٨٣٧٥	(٩٨,٥١)
١٩٦٥	٥٠٧	٢٣٥٩٨	(٩٧,٩٠)
١٩٦٦	٥٠٤	٢٦٠٣٠	(٩٨,١٠)
١٩٦٧	٤٠٧	١٧٥١٥	(٩٧,٦٣)
١٩٦٨	٥٩٠	١٩٢٨٦	(٩٧,٠٣)
١٩٦٩	٧٢٨	٢٠٩٥٠	(٩٦,٦٤)
١٩٧٠	٦٢٥	٢٥٩٧٦	(٩٧,٦٥)
١٩٧١	٥٤٠	٢٧٦٧٩	(٩٨,٠٩)
١٩٧٢	٦٢١	٣٤١٢٧	(٩٨,٢١)
١٩٧٣	٦٠٩	٣٥٦٢٣	(٩٨,٣٢)
١٩٧٤	٥٦٦	٣٩٦٢٣	(٩٨,٥٩)
١٩٧٥	٣١٥	٣٢٥٥٢	(٩٩,٠٤)
١٩٧٦	٣٩١	٢٨٩٧٨	(٩٨,٦٧)
١٩٧٧	٢٩٤	٢٠٧٠٤	(٩٨,٦٠)
١٩٧٨	٣٥١	٢٠٠٩٦	(٩٨,٢٩)
١٩٧٩	٤٣٥	١٤١٧٠	(٩٧,٠٢)
١٩٨٠	٣٩٧	١٥٧٨٩	(٩٧,٥٥)
١٩٨١	٣٨١	١٣٧٠٠	(٩٧,٢٩)
١٩٨٢	١٩١	١٣١٨٦	(٩٨,٥٧)
١٩٨٣	٢١٠	١٣٦٥٣	(٩٨,٤٩)
١٩٨٤	٣٠٢	١٥٢٣٠	(٩٨,٠٦)
١٩٨٥	٤٢٠	١٧٠٧٨	(٩٧,٦٠)
المتوسط السنوى	٣٥٨	٢٦٨٢٢	٩٨,٦٨

المصدر : معهد الحرية والديمقراطية (Instituto Libertad y Democracia)

التعسفى ، أكثر من قانون واحد من بين كل مائة قانون تصدر فى بيرو . ونتيجة لذلك ، تصدر معظم القرارات دون إجراء أى مشاورات ديمقراطية ، والأسوأ من ذلك أن الغالبية العظمى منها هى قرارات خاصة لا تنشر فى الصحف العامة مطلقا .

وقد تبين لنا من عملية مسح استكشافية قام بها معهد الحرية والديمقراطية لجمع معلومات عن الطريقة التى تجرى بها عملية صناعة القوانين فى بيرو حاليا ، أن عملية المبادأة بالقوانين والإعداد لها وإصدارها ، لا تخضع البتة لإجراءات ثابتة . فحسب ما قاله لنا واحد ممن التقينا بهم « فإنها رهن بكل وزير على حدة » . أى أنها ، تختلف من قطاع إلى قطاع ، وإذا ما تغير الوزير ، طبقت إجراءات جديدة . وقالت محامية ممن التقينا بهم فى نفس عملية المسح : « هذه الأيام لا تسن قوانين لخدمة غرض عام » . وأشارت هى وغيرها ممن التقينا بهم ، إلى التدخل المفرط فى تحديد محتوى القوانين من جانب أصحاب المصالح الخاصة . إن ما لدينا هو نظام لصناعة القوانين عرضة وبدرجة كبيرة لتأثير السلطة الاقتصادية أو السلطة السياسية لمتلاحمتين معا من خلال هيئتين مكملتين لبعضهما البعض : من ناحية ، هناك كبار المسئولين فى كل وزارة ممن يتمتعون بسيطرة مطلقة على المبادأة بالمقترحات التشريعية ، وصياغة مشروعاتها واعتمادها ، ثم من ناحية أخرى ، هناك المستشارون ونواب الوزراء والوزير ، الذين يستشيرون غالبا مستشارين من الخارج – وهم أساسا محامون وثيقو الصلة بهم ويمثلون مصالح خاصة .

وفى المسح نفسه اعترف أعضاء السلطة التنفيذية ممن التقى معهم باحثو المعهد بأنهم يستشيرون بانتظام اتحادات إعادة التوزيع ، عندما يخططون لسن قانون فى مجال يؤثر عليهم . وتجرى هذه المشاورات لأن الدولة تفتقر إلى هيئة كافية من المهنيين المتخصصين . وذكر لنا أحد المسئولين الأمثلة التالية : « إذا كان وزير الصناعة يخطط لوضع مشروع قانون بشأن صناعة السيارات ، فإنه لا يجد لديه متخصصا واحدا فى هذا الموضوع داخل الوزارة . ونتيجة لذلك لابد له ، شاء أم أبى ، أن يقبل فى النهاية مرغما الاقتراح الدى تعرضه الشركات والذى يعكس بوضوح أهم مصالحها » .

وصرح محام عمل مع الحكومة الثورية للقوات المسلحة (١٩٦٨ – ١٩٨٠) ويمارس مهنة المحاماة لحسابه الآن ، بأن جهاز الدولة البيروقراطى القائم سيىء التأهيل ويمر بأزمة اقتصادية وأخلاقية تجعله عرضة للارتشاء بصفة خاصة . وحسب ما يقوله ، فإن الرشوة المطلوبة للحصول على قانون يفيد فردا ما يجب ألا « تناقش » مع المستويات الأدنى من الإدارة بل مع أعضاء مكتب الوزير . فالرشوة تتيح التقرير الضرورى المؤيد فى الملف الخاص بفرد ما وتساعد على استمرار الحوار .

وصرح محام كان يعمل فى مكتب وزير الاقتصاد فى الحكومة الديمقراطية التى حكمت

البلاد من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٥ ، بأن صناعة القانون بلغت مستوى « لم يعد يتوافر فيه وقت للتفكير » . وإليك الصورة التالية : فقد وجد معهد الحرية والديمقراطية ، لدهشته ، أن القرارات والمراسيم التى تصل إلى الوزير أو رئيس الدولة للتوقيع ، لم يكن يرفق بها ملف يضم التقارير الفنية والآراء المخالفة بشأن الموضوع ، بل يضم فقط نص القانون المطلوب التوقيع عليه . وكما يتبين لنا من الجدول رقم (١) ، فإن العدد الإجمالى لهذه القوانين لم يقل عن ثلاثة عشر ألف قانون فى السنة منذ عام ١٩٤٨ .

ومن ثم ، فإن نظامنا القانونى لا يسعى لوضع اللوائح اللازمة لحماية وتعيين الحقوق والالتزامات التى تحمى ملكية كل فرد وتشجع المعاملات التجارية لكل أبناء البلد ، وذلك لأنه لا يعكس رغبة فى خلق مؤسسات منتجة للثروة ، بل يكشف بدلا من ذلك عن هاجس يتعلق بالإدارة المباشرة للوقائع اليومية . ومن ثم ، فإن النظام القانونى جاء نتيجة تنافس متصل بغية الحصول على العائد غير المكتسب ، ونتيجة للأولويات والآراء الشخصية للحكام ، وقوامه قوانين سيئة تنظم تكلفة النشاط الرسمى وغير الرسمى ، ويكاد لا يؤثر فتح أبواب المؤسسات القانونية للسكان الهامشيين .

وهذا كله يسبب الإحباط ، وعدم اليقين ، والفساد ، ويدعم القلاقل الاجتماعية . وفى دولة إعادة التوزيع ، يشيع الإحباط عندما يدرك أهل بيرو منذ سن مبكرة ، أن الثروة ليست نتاج عمل بقدر ما هى نتاج لف ودوران وتحايل فى حقل السياسة . ويدرك شباب بيرو مع تقدم العمر بهم . أن الثروة أتت منقادة لا إلى أولئك الذين استثمروا جهودهم أو رأسمالهم فى مشروعات إنتاجية ، بل لأولئك الذين تحايلوا لكسب بعض النفوذ السياسى . ويزداد إحباط الأكثر تجربة منهم – ممن استمعوا إلى وعود حكومات الجناح اليمينى والجناح اليسارى – لأنهم يعرفون بخبرتهم الشخصية أن خير وسيلة للانطلاق قدما هى كسب رضا الدولة .

ويمثل عدم اليقين عنصرا ثابتا فى دولة إعادة التوزيع لأن أهل بيرو يدركون أن السلطة التنفيذية ، التى تصدر ١١٠ قوانين وقرارات كل يوم من أيام العمل ، يمكن أن تغير قواعد اللعبة فى أى لحظة دون تشاور أو حوار مسبق . والقانون فى بيرو غير مستقر ولا يمكن التنبؤ به ، نظرا لأنه رهن بمن يفوز فى حروب إعادة التوزيع . ويعكس هروب الموارد إلى الوضع غير الرسمى ، وهروب مواهب بيرو أو رأسمالها إلى الخارج ، رفض النظام لهما ، كما يعكس الرغبة فى العمل أو الادخار والاستثمار فى بلدان تتيح نظمها القانونية قدرة أكبر على التنبؤ . أعنى أن عمليات إعادة التوزيع القانونية التعسفية بها ، أقل مما هو الحال فى بلدنا . وسواء اتخذت عمليات إعادة التوزيع هذه صورة نزع صريح للملكية ، مثل تخصيص أرض مملوكة للقطاع الخاص من أجل مشروع إسكانى ، أو نزع ملكية

مستتر ، مثل تجميد ودائع مصرفية أو فرض أسعار صرف تمييزية ، فإن الناس لا يمكنهم التيقن حتى من قيمة أصولهم ومسئولياتهم . إنهم لا يستطيعون التمتع بثمار عملهم كاملة ، مثلما لا يستطيعون أن يقدروا سلفا متى ستزيحهم من السوق لوائح إعادة التوزيع .

وفى دولة إعادة التوزيع تمثل القدرة على السخاء بأموال الآخرين ، المثيرة للحسد ، دعوة إلى الفساد . فكل الوسائل مباحة فى الصراع من أجل الثروة وإعادة توزيعها حسب الهوى . ومع ازدياد حجم الفساد ، تزداد الفوضى . وفى بلد يمكن فيه شراء القانون ، حيث تتفق أحزاب اليمين واليسار على أن للدولة حقا مقصورا فى أن تشرع وتنظم كل الأمور صغيرها وكبيرها ، وحيث غابت عن الأنظار أخلاق عدالة إعادة التوزيع ، وطوى النسيان أخلاق عدالة الإنتاج ، لا توجد حقوق آمنة للملكية ، ولا حوافز قانونية لإنتاج الثروة . وهنا يكون عدم الاستقرار والفوضى هما السمتين الحتميتين للنظام الناجم عن هذا كله .

■ الفصل السابع ■

التماثل مع النزعة التجارية

مثلما رأينا كيف تحدد تقاليد إعادة التوزيع مجتمعنا ، أصبح واضحا بُعد الشقة بيننا وبين اقتصاد السوق . ومن ثم باتَ لزاما أن نسأل أنفسنا : أى نوع من النظم لدينا ؟ ترى هل هو نظام صاغته عوامل مميزة لبيرو أو لأمريكا اللاتينية ؟ هل هو انعكاس لهويتنا الثقافية الخاصة بنا ؟ هل هو نظام فريد ؟ .

فى واقع الأمر ، إن تقاليد إعادة التوزيع ليست مقصورة على بيرو وأمريكا اللاتينية ، ولايمكن أن نعزوها فقط إلى خصائصنا الثقافية ، ولا هى بالنظام الفريد تاريخيا . إنها تميز نسقا من التنظيم الاجتماعى ، يبدو أن بيرو وأمريكا اللاتينية ، وربما نسبة كبيرة من بلدان العالم الثالث ، غارقة فيه الآن تماما مثلما غرقت فيه من قبل البلدان المتقدمة النمو ـ ألا وهو النزعة التجارية (المركنتالية) .

خصائص النزعة التجارية

كما نعرف ، فإن النزعة التجارية (المركنتالية) هى الاسم الذى أطلق على السياسات الاقتصادية التى سادت أوروبا فيما بين القرنين الخامس عشر والتاسع عشر . وحسب

« *قاموس العلوم الاجتماعية* » الصدر عن اليونسكو ، فإن « النزعة التجارية هى الاعتقاد بأن الرفاهية الاقتصادية للدولة لا يمكن ضمان تحقيقها إلا عن طريق تنظيم الحكومة للطابع القومى » . ويرى آخرون ممن يؤكدون دور القطاع الخاص فى النزعة التجارية ، أنها « عرض وطلب لحقوق الاحتكار من خلال جهاز الدولة ... »[1] ولقد كانت مجتمعات أوروبا فى ذلك العهد مجتمعات مسيّسة تسودها البيروقراطية وتهيمن عليها اتحادات إعادة التوزيع ، ويغلب عليها الفقر . والتماثل بين بيرو القرن العشرين والنزعة التجارية الأوروبية فى القرون السابقة تماثل صحيح .

وقد عارض كارل ماركس أبو الشيوعية ، وآدم سميث ، أبو الليبرالية الاقتصادية بقوة النزعة التجارية باعتبارها نظاما يعتمد فيه حكم الدولة – التى تقيدها اللوائح بدرجة كبيرة – على جماعات الصفوة التى تبقى عليها ـ بدورها ـ الامتيازات التى تقدمها لها الدولة . ورأى سميث فى النزعة التجارية نظاما يطالب فيه التجار والصناعيون بقوانينهم الخاصة ، وبمصادر الدخل الخاص لهم ، وتستجيب الدولة لذلك .

وكانت النزعة التجارية اقتصادا يدار سياسيا ، تخضع فيه القوى الاقتصادية لقواعد تنظيمية خاصة وتفصيلية . ولم تدع الدولة التجارية المستهلكين يقررون مايجب إنتاجه ، وإنما اختصت نفسها بحق تحديد وتدعيم الأنشطة الاقتصادية التى اعتبرتها مستصوبة ، وحظر أو إحباط أى الأنشطة التى تراها غير ملائمة . وحسبما يقول تشارلس ويلسون فإن « النظام التجارى القائم كان مشكلا من جميع الوسائل التشريعية والإدارية والتنظيمية التى سعت بها المجتمعات ، التى كانت لا تزال تسودها الزراعة ، إلى التحول إلى مجتمعات تجارية وصناعية »[2] . وفى سبيل أن تحقق الدولة التجارية أهدافها منحت امتيازات لمن آثرتهم من المنتجين والمستهلكين عن طريق اللوائح والدعم والضرائب والتراخيص .

ورأت حكومات التجاريين أن تدخلها إلى جانب أصحاب المصالح الخاصة أمر له ما يبرره ، وذلك لأنه فى تلك الأيام لم يكن من المتصور أن أمة يمكنها أن تزدهر من خلال الجهود التلقائية لمواطنيها . وورثت أوروبا الحديثة المعاصرة عن العصور الوسطى ، الاعتقاد بأن كل البشر ولدوا خطاة ، ومن ثم ، فإن على من يتولون السلطة توجيه مصائر وسلوك رعاياهم لإنقاذهم من أنفسهم . وحسب وجهة النظر هذه ، فإن الرفاهية والنظام لا يمكن تصورهما إلا فى ظل دولة تنظم رعاياها وتنظيماتهم ، وتخضعهم لمصالحها العليا .

---

(١) **Robert B. Ekelund, Jr., and Robert Tollison : *Mercantilism as a Rent Seeking Society* (College Station, Tex. : Texas A & M University Press, 1981), Chapter 1.**

(٢) **Charles Wilson, Mercantilism (London : Routledge & Kegan Paul, 1963), p. 26.**

وإذا ما تركت الدولة النشاط التجارى والصناعى دون إشراف ، فإن النتيجة الحتمية لذلك هى الفقر والجوع والمرض والموت .

وكان من واجب الحكام فى العصور الوسطى التدخل مباشرة فى الأنشطة الاقتصادية لرعاياهم ، وتحديد مواردهم وإعادة توزيعها فيما بينهم من خلال لوائح صارمة حددت ، *من بين أمور أخرى* ، الموازين والمقاييس المستخدمة فى التجارة ، والأسعار « العادلة » للمنتجين والمستهلكين ، والحد الأدنى للأجور حماية للعاملين ، والحد الأعلى للأجور حماية لأصحاب الأعمال . وكان التقدير المسبق لاحتياجات المستقبل أمر محظور بصورة مطلقة لأن هذا يدخل فى عداد « المضاربة » .

وجاء ميلاد الحقبة التجارية عندما بدأت الصناعة الأوروبية والتجارة الدولية فى الاتساع ، وبدأت بعض التكاليف العسكرية فى الانخفاض . وبدأت تختفى أيضا أكثر مظاهر الندرة الاقتصادية التى تميزت بها العصور الوسطى ، وبدأ نشاط مشروعات أعمال القطاع الخاص يستجمع قوته الدافعة . ولكن نظرا لأن الأوروبيين لم يعرفوا غير نظام الحكم الخاص بالعصور الوسطى ، فقد طبقوا مناهجه السياسية البالية على الأشكال الجديدة للنشاط الاقتصادى للقطاع الخاص الذى تزايدت أهميته باطراد . وهكذا جرت وقائع الثورتين التجارية والصناعية فى أوروبا الغربية فى سياق من تدخل الدولة واسع النطاق فى الاقتصاد وتنظيمها لكل صغيرة وكبيرة فى الإنتاج .

وفى مستهل الحقبة التجارية ، توفر للدولة إيراد ضخم من خلال الإنتاج الخاص المتزايد والضرائب الوفيرة والتنظيم الواسع النطاق . وعلى الرغم من أن الحكومة التجارية كانت تؤمن بأن الرخاء الجديد سوف يجعل الأمة أمة عظيمة ، إلا أن العامل الحاسم كان هو سلطة الدولة . ولكن نظرا لأن الثروة لم تكن من إنتاج من كانوا يتولون أمر الحكم بل من إنتاج منظمى المشروعات الذين رخصوا لهم بالقيام بأنشطتهم ، فسرعان ما استحوذ منظمو المشروعات على قدر كبير من سلطة الدولة . وقد اشتملت نسبة كبيرة من كتابات دعاة المذهب التجارى على حجج مؤيدة للمصالح الناشئة أو الخاصة . وكان نفوذ التجاريين هو الذى أدى أخيرا إلى إطلاق اسم « النزعة التجارية » على السياسات التى انتهجتها حكومات تلك الأيام . وتميز النظام التجارى الأوروبى بقيام روابط وثيقة بين الدولة ذات الحضور الدائم وعصبة من منظمى المشروعات الذين خصتهم الدولة بالامتيازات واحتكار النشاط الاقتصادى . ولنحاول الآن أن نلقى نظرة فاحصة على بعض سمات هذه الظاهرة التى لها ما يماثلها بصورة مذهلة فى بيرو المعاصرة .

فرص الحصول على المشروعات

تماما مثلما يحدث فى بيرو اليوم ، كان امتلاك مشروع فى أوروبا التجارية حكرا على قلة

مختارة . وكان على منظم المشروع على الدوام ، أن يطلب إذنا صريحا بذلك من الملك أو الحكومة . وعرف هذا الإذن فى انجلترا باسم « براءة » امتياز .

ولكن أيا كانت الصورة المالية ، فقد كان تجميع الحقوق والامتيازات هو ما يعكس معاملات الدولة والتجار . وحصل الأخيرون على المساندة الرسمية من الحكومة بأن بدأوا التفاوض مع الحكام على حقبة جديدة من لتجارة ؛ واحتكار منطقة ما ؛ والسيطرة على الدخل فيها ، ومن ثم ، كما كان مأمولا ، القدرة على الحفاظ على الأرباح ؛ وحق إبعاد تجار التجزئة ...؛ وإنشاء كيان مشترك للضغط من أجل مصالح الجماعة . وحصلت الدولة من جانبها على شيء ما ، ثم جعلتها الحرب والتضخم تطالب بالمزيد منه على الدوام : مصدر يمكن أن تستغله لتحصل منه على المال خاصة القروض لنقدية(٣) .

ونتيجة لذلك ، كانت فرص الحصول على مشروع مقصورة على الأفراد أو الجماعات الذين لهم روابط سياسية ويمكنهم أن يدفعوا للملك أو لحكومته مقابل امتياز تشغيل مشروع أعمال قانونى . وكانت مشروعات الأعمال هى البقرة الحلوب التى تدر للحكومات الأموال اللازمة لتحقيق أهدافها فى السلطة . ولم تكن الدولة ، فى كثير من الأحيان ، تقنع بجباية الضرائب المتفق عليها فى براءات الامتياز ، بل اعتادت أيضا المطالبة باعتبارها شريكا مساهما فى مشروعات تسمى الشركات المختلطة ، فضلا عن إعطائها قروضا وهبات . وبعملها هذا ، كانت الدولة التجارية تفرض الضرائب غير المباشرة على المستهلكين .

ويحدث أحيانا أن تقيم الدولة أيضا مشروعاتها الخاصة للوفاء بحاجاتها أو حاجات الفريق القابض على السلطة . مثال ذلك « المصانع الملكية » التى أقيمت فى أسبانيا خلال القرن الثامن عشر ، اقتداء بالنموذج الذى وضعه الاقتصادى الفرنسى كولبير . واندرجت هذه المصانع ، وهى الإرهاصات الأولى للشركات الصناعية الحديثة المملوكة للدولة ، فى مجموعتين : مصانع لإنتاج سلع الدفاع القومى ، مثل قطع المدفعية ، ومصانع لإنتاج سلع كمالية ، مثل السجاد والأوانى الزجاجية والخزف . بيد أن غالبيتها كانت غير كفء وتعمل بالخسارة ، ومن ثم ، اختفت فى أواخر القرن الثامن عشر ومستهل القرن التاسع عشر .

وبمرور السنين ، استحدثت طرق قانونية لتأسيس المشروعات ومحاباة أصحابها . ففى القرن السابع عشر على سبيل المثال ، منحت الدولة الانجليزية بعض مواطنيها امتياز تشكيل « كيانات قانونية » يمكن أن تستمر إلى ما بعد وفاة أصحابها ، أو مكنتهم من التقاضى بصفة اعتبارية أو فصل المصالح الخاصة بالملاك عن مصالح مشروعات الأعمال ذاتها ، وبذا

---

(٣) **D.C. Coleman, *The Economy of England*. 1450 - 1750 (Oxford University Press, 1977), pp. 58-59.**

يتيسر لها تملك موارد أكثر فعالية من أى فرد آخر . وكانت الرابطة الخاصة امتيازا عظيم الشأن ، حتى أنه تمت محاكمة المواطنين الذين أقدموا على تشكيل روابط دون الحصول على إذن صريح من الملك أو الحكومة فى انجلترا . وعندما بدأ الانجليز فى تجميع صفوفهم للحصول على تلك الموارد وإدارتها ، حتى بدون امتيازات ، اعتبرت الدولة الانجليزية هذا تعديا على سلطتها وانتهاكا للنظام القائم . وفى عام ١٧٢٠ أصدرت الحكومة « قانون المشروعات الوهمية » . وعلى الرغم من أن هدفها المعلن منه هو تحقيق « انضباط المبادرة الشخصية » ، إلا أن هدفها الحقيقى كان مساعدة المؤسسات الأكبر عن طريق الحد من قدرة الشركات الصغرى على التنافس معها فى سبيل الحصول على رأس المال .

وفى أسبانيا ، استخدمت المحاكم والشرطة لحظر « المنافسة غير العادلة » عن طريق القانون أو عن طريق القوة . وفى بعض الأحيان تولى حائزو الامتيازات أمر القانون بأنفسهم لمعاقبة كل من تسول له نفسه تحطيم احتكارهم . وحسب ما يقول لاروجا ، فإنه فى عام ١٦٨٤ افتتح سكان بلدة باسترانا مصنعا للأشرطة حسب نموذج المصانع الأجنبية . وسارت الأمور على مايرام حتى عام ١٦٩٠ وقتما قرر سكان مدينة فوينت دولا إنسينا المجاورة أن يتبعوا خطاهم ، مما أثار نقمة أهل باسترانا الذين كانوا يتمتعون بامتياز خالص لهم فى منطقة نصف قطرها اثنا عشر فرسخا . وبعد نزاع متطاول حمل مواطنو باسترانا السلاح ، وهاجموا مدينة فوينت دولا إنسينا واستولوا على معدات المصنع من مخارط ومعدات ، وألقوا القبض على العمال وأعادوهم بالقوة إلى بلدهم ، وعاملوهم كأسرى حرب(٤) .

ويتفق غالبية المؤرخين على أنه فى الوقت الذى كان فيه الإنتاج موجها لتحقيق مصالح الطبقات التجارية صاحبة النفوذ ، فقد أوفى أيضا بحاجات الدولة : إذ استطاعت الدولة بفضل روابطها مع عدد من التجار ذوى المكانة الراسخة المرموقين ، والذين يسهل التعرف عليهم ، أن تحصل بسهولة كبيرة على الدخل الذى تريده تحت سيطرتها للإبقاء على خزائنها عامرة ، وتحقيق سياساتها التى كانت تراها ضرورية . وعلى الرغم من الدفاع المقنع تماما عما كانت الدولة تقدمه من قوانين ودعم وتدخل لصالح تجار معينين أو صناعات بذاتها ـ مثال ذلك اعتبار أن نشاطا محددا كان حيويا للدفاع القومى أو أن حماية من هذا النوع كانت ضرورية لمساعدة إحدى الصناعات على النمو ـ فإن هذه الأمور كانت تفى بحاجة الدولة إلى مصادر دخل يمكن تحديدها ، ويمكن لها أن تفرض عليها ضرائب دون صعوبات كبيرة . فقد كان من الصعب السيطرة على صناعة يديرها عدد كبير من صغار منظمى المشروعات أو المنتجين الزراعيين ، وكان فرض ضرائب عليها أكثر صعوبة . ولم تكن

---

(٤) أنظر : Francisco Cabrillo, *Notas para el ILD* (Madrid : Meca, 1985).

لدى الدولة خبرة ولا آليات اقتصاد السوق لكى تتعامل مع طبقة واسعة من منظمى المشروعات . ووفقت النزعة التجارية بين أهداف الطبقات صاحبة الامتيازات والاحتياجات المالية لحكوماتهم .

التنظيم القانونى المبالغ فيه

مثلما هو الحال فى بيرو اليوم ، كان التنظيم القانونى مبالغا فيه فى الدولة التجارية . وحسبما يقول جريجورى كنج ، عالم الإحصاء والديموجرافيا الانجليزى فى القرن السابع عشر ، فإن الحاجة إلى منازعة القوانين كانت ماسة للغاية حتى أنه فى عام ١٦٨٨ كان ما يقرب من ٣ فى المائة من سكان انجلترا من المحامين(٥) . وتضخمت مجموعات القوانين بصورة مفرطة فى البلدان التجارية نتيجة لتزايد تفاصيل القوانين التى تخدم أنشطة بذاتها ، علاوة على إضافة الكثير من المواصفات الفنية بقصد حماية صناعات محددة . وقد استخدمت الحكومة دائما قواعد تنظيمية تفصيلية ومحددة لأغراض تتعلق بإعادة التوزيع وممارسة التمييز ، بيد أن هذا الاتجاه أفلت من أيديها تماما مع مجىء النزعة التجارية ، ومظاهرها : نمو المدن واتساع التجارة الدولية ، واكتشاف بلدان جديدة ، وتعقد التقنيات الجديدة للإنتاج . وعمد الانجليز إلى تقييد استخدام طرق الإنتاج الجديدة ، لحماية احتكارهم وكذا لضمان وجود عرض مستقر من العمل . ففى عام ١٦٢٣ ، على سبيل المثال ، أصدر مجلس شورى التاج الانجليزى أمرا بتفكيك ماكينة لإنتاج الإبر وتدمير جميع الإبر التى جرى إنتاجها بها .

وشرعت القوانين أيضا لضمان استهلاك السلع التى تنتجها الاحتكارات . ففى عام ١٥٧١ ، ألزم قانون جميع المواطنين بارتداء غطاء رأس من الصوف الانجليزى فى أيام الآحاد . وفى عام ١٦٦٢ ، اشترط قانون دفن الجثث بعد تكفينها فى نسيج من الصوف الانجليزى ، وأعادت السلطات تأكيد الأمر بمزيد من التفصيل فى الأعوام ١٦٦٦ و ١٦٧٨ و ١٦٨٠(٦) .

وفى فرنسا جمّع كولبير ، وزير مالية لويس الرابع عشر ، مشروعات القوانين خلال الفترة من ١٦٦٦ وحتى ١٧٣٠ عندما أصبحت كل القوانين الخاصة بالإنتاج موجودة فى أربعة مجلدات تتألف من ٢٢٠٠ صفحة ، عدا ثلاثة مجلدات تكميلية تشمل من الناحية

---

(٥) **Gregory King, Natural and Political Observation (G.E Barnett ed., 1936).**

(٦) **Eli Heckscher, *Mercantilism* (London: E.F. Soderlund ed , George Allen & Unwin, 1934), Vol. 1, p. 265.**

العملية جميع الأنشطة الاقتصادية . وعلى سبيل المثال ، كانت هناك ٥١ مادة عن إنتاج الغزل والنسيج ، فى حين ضمت المجموعات الرئيسية الثلاث للقوانين الخاصة بصياغة النسيج ٣١٧ مادة ، و٦٢ مادة ، و ٩٨ مادة على الترتيب . وفى عام ١٧٣٧ بلغت التعليمات المنظمة لصناعة الحرير فى ليون أكثر من ٢٠٨ مواد .

واختلفت القوانين فى ظل النظام التجارى عن القوانين السابقة عليها من حيث إن الملك لم يكن هو الذى يمليها ، بل إنها أتت ثمرة مشاورات جرت مع الجماعات الاقتصادية صاحبة الامتياز أو التجار . ومن الصعب أن نتصور أن ملك فرنسا كان يعرف كم عدد أنواع الخيوط أو الإبر التى يلزم استخدامها فى صناعة النسيج فى مدينة ليون أو فى باريس أو سيمور : لقد كان أصحاب المصانع هم الذين قدموا له هذه المعلومات .وتميزت القوانين فى جوهرها بأنها آليات لمنع المنافسين من دخول السوق . ونجد مثالا على المبالغة فى إصدار القوانين وما لذلك من آثار معاكسة بوجه خاص ، فيما حدث خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر . فقد طور الانجليز الذين كانوا قد بدأوا بالفعل فى إسباغ الطابع الليبرالى على قوانينهم ، إنتاج الأقمشة القطنية المطبوعة التى كانت أرخص من أقمشة الشيت التقليدية . وفيما بين عامى ١٦٨٦ و ١٧٥٩ ، وفى محاولة لحماية صناعة الغزل والنسيج لديهم ، أصدر الفرنسيون عددا من القوانين تحظر استخدام وإنتاج هذا النوع من الألياف . وبحلول الفترة المذكورة أدرجت هذه القوانين فى لائحتين أساسيتين وحوالى ثمانين أمرا ، علاوة على عدد أكبر من القواعد الإدارية .

وحسبما يقول المؤرخ جوزيف ريد ، فإن ثمة سببا آخر للمبالغة فى القوانين التنظيمية ، كان يتمثل فى إصرار الدولة التجارية على منع سكان الريف من الهجرة إلى المدن ، لضمان إنتاج ما يكفى من غذاء لإطعام جميع السكان . ويعتقد ريد ، ومؤرخون آخرون ، أن هناك سببا أكثر أهمية لتحديد الأسعار وإبقاء سكان الريف فى الأقاليم ، هو العمل على أن يظل الفلاحون قانعين بصورة معتدلة ، ومتناثرين جغرافيا بغية دعم سلطة الحكومة(٧) .

وكان هناك سبب آخر للإفراط فى التشريعات ، هو الرغبة فى إعادة توزيع الثروة القومية . وتحقيقا لذلك ، حدد الملوك سقوفا للأسعار خلال أيام الندرة ، وعتبات للأسعار فى أيام الوفرة ، وذلك للإبقاء على السلع النادرة فى المتناول وجعل المنتجات الوفيرة مربحة . فعلى سبيل المثال ، كان من المتبع تقليديا تحديد حد أقصى لسعر الخبز وقت انخفاض محصول القمح واتجاه السعر إلى الارتفاع . وإذا كان الحفاظ على سعر السلعة الأساسية الضرورية منخفضا قد بدا أمرا معقولا ، إلا أنه كان واضحا حتى فى تلك الأيام

(٧) Joseph Reid, *Respuestas al primer cuestionario del ILD* (Lima : Meca, 1985).

أن سقوف الأسعار لم تساعد الجماعات المحرومة على المدى الطويل ، وإنما أدت فى الواقع وبصورة مطردة ، إلى رفع السعر الحقيقى للخبز بأن شجعت المنتجين على إنتاج كميات أقل ، وبذا أصبح الخبز ميسورا فقط بأسعار مرتفعة جدا فى السوق السوداء ، أو أجبر الناس على الوقوف فى طوابير انتظار الخبز الطويلة للحصول عليه بالسعر الرسمى .

البيروقراطية الخاصة والعامة

تماما مثلما هو الحال فى بيرو اليوم ، رفعت البيروقراطية التجارية تكاليف المعاملات التجارية بدلا من أن تخفضها . فقد طبقت حكومة لويس الرابع عشر (١٦٦١ - ١٧١٥) نظام « المفتشين الصناعيين » ، والذين كان دورهم الوحيد هو مراقبة الامتثال للقوانين الصناعية . وخلال القرن السادس عشر ، نمت بصورة كبيرة المدن الأوروبية ، خاصة المدن التى بها مراكز الحكم العام . ويعزو ريد ، ومؤرخون آخرون ، هذه الظاهرة إلى حقيقة أن هذه المدن كانت هى الأماكن التى تمنح فيها الامتيازات ، وتجرى فيها المفاوضات بشأنها ، وكانت أيضا موطن البيروقراطية .

وقويت شوكة البيروقراطية لأن مبرر وجود الدولة التجارية هو إعادة توزيع الثروة وفق مصالحها المالية والسياسية ، ومن ثم ، تشجيع أو إعادة أو حظر أنشطة وقوى اقتصادية مختلفة . ولقد كانت مهمة تحديد من الذى يسود ومن ليس له هذا الحق ، مهمة صعبة - حتى بالنسبة للملوك . واقتضت تحليلا بارعا وتوثيقا من جانب رجال القانون والمحاسبين ، الذين كان عليهم أن يثبتوا أن مقترحاتهم هى أكثر المقترحات ملاءمة للدولة وأهدافها . وإذا كان عسيرا على أحد رجال المصارف أن يختار من الذى يقرضه مالا ، فإن لنا أن نتخيل مشكلة الحكومة التجارية حين كان لزاما عليها أن تقرر أى نشاط تدعمه وأيها تحظره فى جميع أنحاء البلاد .

لقد تمثلت بداية عمل البيروقراطية التجارية فى التخصيص الأولى للموارد والقواعد التنظيمية المقابلة ، والضرائب والدعم المالى ، لأن من لم يستفيدوا من إعادة التوزيع بدأوا يلتمسون سبلا أخرى تجعل الحكومة تلتفت إليهم . واقتضى هذا من القطاع الخاص توفير جهاز كامل يتملق جهاز الحكم رغبة فى كسب رضاه ، وأدى هذا بدوره إلى إصدار المزيد من القوانين لتصحيح القرارات السابقة ، وزيادة البيروقراطيين لإدارة الآليات التنظيمية ، وضمان الامتثال للقرارات الصادرة .

وهكذا لم تعد للجهاز الإدارى فى الدولة التجارية أهداف مستقلة ، وتخصص بدلا من هذا فى إدارة العلاقات والمفاوضات الجارية بين نقابات الطوائف واتحادات إعادة التوزيع والدولة .

اتحادات إعادة التوزيع ونقابات الطوائف

تماما مثلما هو الحال فى بيرو ، نظم أقوى رجال الأعمال فى القطاع الخاص فى أوروبا التجارية أنفسهم فى اتحادات لإعادة التوزيع ، أنشأت تدريجيا نوعا من البيروقراطية الزائفة من الوسطاء من القطاع الخاص ، تضم محامين ومحاسبين وغيرهم ممن كانوا يعملون فيما نسميه اليوم « العلاقات العامة » ، وكانت وظيفتها الرئيسية هى التقدم بالتماسات إلى الحكومة ، وتشكيل نوع من أنواع اتحادات إعادة التوزيع من نقابات الطوائف - روابط المنتجين التى تشبه عندنا اليوم الاتحاد الاحتكارى للمنتجين أو « الكارتيل » . ولم يكن هدفها هو دعم التطور التكنولوجى للصناعات التى تمثلها ، بل استخدام « سلطة الاحتكار ، والسلطة السياسية عادة ، لخدمة مصالحها » .(٨) وسعت إلى الحد من الدخول إلى مجال الممارسة القانونية لمهنتها أو نشاطها ، وتقييد المنافسة قدر المستطاع وتثبيت الأسعار ، وتنظيم السوق ، والتحكم فى ظروف العمالة مع إخضاعها لمعايير واحدة ، وتوجيه السياسات التى تنتهجها الحكومة ، بالتعاون مع الوسطاء ، كلما أمكن ذلك .

بيرو : هل هى بلد تجارى المذهب ؟

توجد ، كما أوضحنا ، أوجه تماثل مهمة بين النظام فى أوروبا فى العصر التجارى وبين نظام قانون إعادة التوزيع فى بيرو . إذ يتسم كلاهما ، بدرجات متفاوتة ، بالاستبداد فى صناعة القوانين ، وبنظام اقتصادى تتدخل فيه الدولة بصورة مباشرة ، وبتنظيم الاقتصاد وفقا لقوانين معوقة وتفصيلية وتوجيهية ، وبإمكانية ضعيفة أو منعدمة للحصول على المشروعات ، بالنسبة لمن لا تربطهم بالحكومة روابط وثيقة ، وبأجهزة بيروقراطية ليست سهلة الانقياد ، وسكان ينظمون أنفسهم فى اتحادات لإعادة توزيع الثروة وروابط مهنية قوية النفوذ .

ويمكن أن نستخلص من هذا أن بيرو هى ، بصورة غالبة ، نظام تجارى ليست له علاقة كبيرة باقتصاد السوق الحديث . ولكن المتحدثين باسم الجناح اليمينى التقليدى دائما ما يخلطون بين النظامين فى محاولتهم لتبرير الأنشطة التجارية لمن يمثلون مصالحهم ومشروعات أعمالهم ، ولكى يكسبوا أيضا تعاطف أنصار القطاع الخاص فى الغرب . وغالبا ما يغيب عن أذهان الغربيين أن أندادهم فى بلدان أمريكا اللاتينية المناظرة لبلادهم يعملون فى اقتصادات تحكمها السياسة وليست الأسواق . كما يخلط اليسار بين النظامين ، غير أنه يخلص إلى أنه على الرغم من هيمنة الملكية الخاصة على وسائل الإنتاج ، فإن

---

(٨) **Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities* (New Haven : Yale University Press, 1982), p. 125.**

التنمية التى تحتاج إليها البلاد لم تتحقق ، مما يبرهن على أن الرأسمالية أخفقت ، وأن المطلوب هو نموذج جماعى . لكن الشيء الذى نجح فيه الطرفان ، هو التشكيك فى فكرة التنمية من خلال قطاع خاص رسمى وذلك لأنهما عندما يشيران إليه ، فإنهما يشيران فى واقع الأمر إلى نظام تجارى عفا عليه الزمن . ولم يوليا اهتماما للفكرة القائلة إن ما ينتجه أفراد القطاع الخاص أو الدولة يعتمد كل الاعتماد على المؤسسات القانونية للبلد ، وأن الحوافز فى اقتصاد السوق وفى النظام التجارى لهما نتائج مختلفة جذريا فى هذا عن ذاك .

وكلا النظامين يشجعان قدرات مختلفة فى مجال تنظيم المشروعات . ففى اقتصاد السوق ، يجرى تشجيع القدرة على الإنتاج لأن المنافسة هى العنصر السائد . وفى الاقتصاد التجارى يتم تشجيع القدرة على كسب الامتيازات واستخدام القانون لتحقيق المصالح الخاصة ، وذلك لأن العامل المحدد هو التنظيم القانونى الذى تفرضه الدولة . وفى اقتصاد السوق ، تجرى خدمة المستهلك بكفاءة وبصورة اقتصادية ، أما فى الاقتصاد التجارى ، فإن البيروقراطية العامة والخاصة هى التى تحظى بأفضل خدمة ، وتأتى خدمتها عادة على حساب بقية المجتمع . وفى الاقتصاد القائم على المنافسة ، يتعين على منظم المشروع أن يشبع حاجة زبون معنى فقط بالثمن والجودة وسهولة الحصول على السلعة المنتجة ولا يعنيه شيء من صفات منتجها . ومن الجانب الآخر ، ففيما يختص بكسب رضا الدولة فى البيئة التجارية ، يعد دهاء منظم المشروع وكياسته الاجتماعية ، صفتين حاسمتين للفوز بسياسات وقوانين لصالحه من الدولة . وتعد القدرة على صياغة حجة تتسم بالإقناع ، والتلاحم ، والقدرة على الذيوع ، وحسن التصرف من الصفات المهمة ، غير أن الهدف قد يتحقق أيضا من خلال المجاملات الاجتماعية أو الرشاوى .

وفى الاقتصاد التجارى ، ينفق منظمو المشروعات والعمال أوقاتا طويلة تتزايد باطراد فى العمل السياسى ، والشكوى والمداهنة ، والتباحث . ويتعين على الجميع أن ينتظروا فى الطابور ليقابلوا المسئولين البيروقراطيين . ويجرى استخدام مزيد من المحامين والوسطاء فضلا عن السعى لكسب تواطؤ مزيد من الصحفيين ، بينما يتعين على الحكومة أن تستخدم المزيد من البيروقراطيين وأن تجرى المزيد من الدراسات حتى يتسنى لها التعامل معهم وتبرير قراراتها . وهذا هو السبب فى أن كثيرين من الناس ، فى ظل الاقتصاد التجارى ، ممن كان فى استطاعتهم أن يكونوا تجارا ، يعملون بين صفوف البيروقراطية العامة والخاصة . وإنه لعار اقتصادى لأن البيروقراطيين وأعضاء جماعات الضغط ، على عكس العمال الحقيقيين ، لا يستخدمون جهودهم لزيادة الإنتاج أو الاستثمار .

ولعل أكبر فرق بين النظامين يكمن فى سهولة دخول السوق . ففى اقتصادات السوق يمكن لأى إنسان أن يدخل السوق ، ينتج ، يوزع ، أو يحصل على ترخيص حكومى دون

تدخل طرف ثالث . أما فى الاقتصادات التجارية ، فإن دخول السوق مقيد ، إذ يستلزم الأمر الحصول على تراخيص أو تصاريح لكل شىء من الناحية العملية ، مما يخلق حاجة مستمرة لطلب المساعدة من مجموعة من أصحاب الامتيازات فى القطاع الخاص أو من السلطات التى تحرس بوابات الإدارة . إن ضرورة إضاعة ٢٨٩ يوما بين أروقة الروتين قبل أن يتمكن المرء من تشغيل مصنع ، أو الانتظار قرابة سبع سنوات قبل أن يتمكن من بناء بيت ، إنما هى عقبات يضعها النظام التجارى على طريق دخول السوق .

وكما سنرى فيما بعد ، فقد كان لزاما إلغاء المؤسسات التجارية أو التغلب عليها قبل أن تبدأ اقتصادات السوق الحديثة العمل فى الغرب . وكان الاقتصاد التجارى الأوروبى خلال هذه الحقبة باهظ التكلفة لاضطراره إلى إعالة عدد كبير من البيروقراطيين ورجال القانون غير المنتجين ، الذين جرى استخدامهم فقط لتقييد رعايا البلاد بالقوانين ثم تحريرهم منها ، وبعد ذلك إعادة تقييدهم بها ، وهى القوانين التى قامت بتحديد ، وتوزيع وإعادة توزيع ، وتخصيص الامتيازات التى دعمت الدولة وحابت عناصر معينة من منظمى المشروعات . وكانت الاقتصادات التجارية فى أوروبا الغربية أقل ثراء بكثير من اقتصادات السوق التى خلقتها ، وذلك لأن طاقات البيروقراطيين ورجال القانون والأعمال ، إذا ما تحدثنا بلغة الاقتصاد ، كانت طاقات مبددة . وعلى الرغم من أن بعض الصناعات التى حظيت بالمحاباة ، نما نتيجة للامتيازات التجارية بأكثر مما نما فى اقتصاد السوق اللاحق ، فإن نموها كان له تأثير معاكس على التنمية ، لأن ناتجها تحقق بوسائل غير اقتصادية ، فضلا عن أن نجاحها شجع آخرين على محاولة الفوز بذات المزايا عن طريق الاستيلاء على السلطة أو بالحصول على المحاباة بدلا من إنتاج ثروة .

انهيار النزعة التجارية وظهور أصحاب الوضع غير الرسمى

اختفت النزعة التجارية تدريجيا من أوروبا بسبب عدم كفاءتها لأن الأرباح التى تحققت عن طريق إعادة توزيع الموارد واستخدامها لهذا الغرض بدلا من استخدامها لتحسين الإنتاج ، أدت إلى خفض قيمة إجمالى إيرادات الدولة . ولم تغد البلدان ذات الصيغة التجارية فقيرة فحسب ، بل فاقمت أيضا الصراع بين مواطنيها ، ومن ثم قوضت هياكلها الاجتماعية بدرجة جعلت النزعة التجارية الأوروبية تختفى تدريجيا ، من خلال التطور أو الثورة .

ونحن نعتقد أن « النزعة التجارية السائدة فى بيرو » تعانى انهيارا مماثلا لذلك الذى تعرضت له النزعة التجارية الأوروبية فيما بين نهاية القرن الثامن عشر وبداية القرن العشرين ، لأنهما يشتركان فى كثير من السمات . ومن هذه الزاوية ، يبدو من الأهمية بمكان ، دراسة الانهيار الأول ، ومعرفة المسارات التى اتخذتها مختلف البلدان الأوروبية

آنذاك ، سواء اتخذتها عن طواعية أو بقوة الظروف . وسوف يساعدنا هذا على التفكير فى مستقبل بيرو .

ونستطيع أن نستخلص مما نعرفه أن انهيار النزعة التجارية الأوروبية بدأ مع الهجرة الواسعة للفلاحين إلى المدن . وحدثت الهجرة أساسا بسبب الفقر فى الريف ولأن الناس بدأوا يدركون أنه فى المدن يمكن إجراء الاتصالات مع السلطات التى تعيد توزيع الثروة القومية ، وحيث كان التصنيع الاكثر تمتعا بالحماية يسير فى طريقه .

وكما هو حادث الآن ، حال الجمود المؤسسى والعقبات الإدارية المبالغ فيها ، والارتباك دون قيام القطاع الخاص الرسمى أو القطاع العام فى المدن عندئذ بخلق وظائف بالسرعة التى كانت تقتضيها الحاجة لاستيعاب الفلاحين الوافدين . وبدأ أصحاب الوضع غير الرسمى فى الانتشار فى أنحاء أوروبا . وغزت حشود الباعة المتجولين الطرقات ، وغزت الأسواق السلع المهربة والسلع المنتجة بطريقة غير قانونية ، وازدهرت الأحياء غير القانونية على أطراف المدن . وأدى اضطهاد السلطات لأصحاب الوضع غير الرسمى إلى تهميشهم وانتشار السخط بينهم ، مما أدى إلى انفجارات غاضبة من العنف . وكما هو حادث الآن أيضا ، فإنه مع نمو الاقتصاد غير الرسمى عندئذ ، بدأ عبء فرض الضرائب يقع على كاهل قطاع محدود بصورة متزايدة من الناس ، وهو القطاع الرسمى ، ولم يكن هناك أمامه من خيار سوى خفض تكلفته وضرائبه وذلك بشراء نسبة كبيرة من مدخلاته من أصحاب الوضع غير الرسمى ، الأمر الذى أدى بصورة متزايدة إلى حدوث عجز مالى عام كبير(٩) . ونتيجة لذلك ، بدأ كل من أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى فى عصيان القانون ، مما أطلق العنان لعدم الاستقرار السياسى الذى ولده خرق القانون المستمر وتقويض دعائم سلطة وشرعية الدولة التجارية .

وبدأت تكسد الصناعات العائلية فى البلدان الأوروبية ، وتزايد نطاق الأنشطة غير القانونية اتساعا ، وانهار النظام التجارى بنفسه . وهاجر الأوروبيون إلى المستعمرات السابقة ، أو إلى البلدان التى اضطلعت بإصلاحات أكثر نجاحا . وانضم كثيرون ممن ضاقت بهم سبل الهجرة أو عزفوا عنها ، إلى مجال الصناعة غير الرسمية أو إلى الحركات الهدامة العنيفة . وأصبح رجال الأعمال الرسميون أكثر تعرضا للمخاطر ، وانحسرت تدريجيا سلطة نقابات الطوائف واتحادات إعادة التوزيع . وتصدت السلطات للأزمة بالدعوة إلى العودة إلى الأخلاق ومحاكمة من يخرقون القانون ، وسن المزيد من القوانين لمقاومة خرق القوانين ، وبذا أضحت قوانينها عقبات جديدة أمام حركة المجتمع . وتضاعفت فرص إفساد

---

(٩) كان هذا الأسلوب شائعا بحيث تم صك تعبير « الخروج من النظام » فى انجلترا وذلك للإشارة إليه .

الموظفين العامين ، بينما حاولت الحكومات ، التى اختلط عليها الأمر ولم تعد تدرك سبب مشكلاتها ، أن تخفف من آثار الأزمة عن طريق تقديم الصدقات ، وتوزيع المواد الغذائية وتنظيم المطاعم العامة للفقراء ، أو توفير حوافز للفلاحين للبقاء فى الريف أو العودة إليه . وثبت قصور جهودها : إذ أدت القلاقل والدعاية للإيمان بالقضاء والقدر ، والتناقض بين الغنى والفقير فى حياة المدن ، والجريمة ، والعنف ، وخسارة الدولة لمصداقيتها الاجتماعية نتيجة لذلك ، إلى وضع نهاية لأغلب النظم التجارية الأوروبية ، لتحل محلها اقتصادات السوق أو النظم الجماعية الشيوعية .

وتتضمن العوامل التى تسببت أو ميزت انهيار النزعة التجارية الأوروبية أوجه تماثل مع الوضع فى بيرو المعاصرة ، ومن ثم تستحق مزيدا من النظر فيها .

الهجرة إلى المدن

ربط دى فرايس ، وكولمان ، وكلافام ، وهيكشر ، وبصفة عامة معظم الكتاب الذين تناولوا الموضوع ، نهاية الحقبة التجارية فى أوروبا بالهجرات الواسعة إلى مدنها ، والنمو السكانى نتيجة انخفاض الأوبئة وهبوط دخول أهل الريف بالمقارنة بدخول سكان المدن(١٠) .

وفى القرنين السابع عشر والثامن عشر فرضت الدولة الفرنسية ضوابط صارمة على الصناعة مكنتها من أن تجبى ضرائب كبيرة لتمويل الأشغال العامة . وبدأ العمال فى المدن يتقاضون أجورا عالية إلى حد ما مقابل أداء مختلف الأعمال التى كان الملوك المختلفون يأمرون بها . ولم يستلزم الأمر أعدادا كبيرة من الناس لتشييد القصور والمبانى العامة ، غير أن أولئك الذين استخدموا لأداء هذا العمل تقاضوا أجورا جيدة ، ونظرا لأن هذه الأجور فى المدن كانت أعلى نسبيا ، فضلا عن أن الضرائب المباشرة وغير المباشرة فى الريف كانت جد عالية ، فقد هاجر أكثر الفلاحين طموحا إلى المدن ، خاصة إلى باريس . ومن ثم ، أدى الفقر فى الريف والدعم الصناعى ، خلال الجزء الأخير من القرن التاسع عشر ، إلى النمو الصناعى فى المدن ومن ثم الهجرة الواسعة إليها .

وفى انجلترا ، بدأت أولى موجات الهجرة فى وقت مبكر نسبيا ، فى القرن السابع عشر ، وكانت هجرة كثيفة بدرجة جعلت قانون الاستيطان لعام ١٦٦٢ يهدف إلى إيقافها ،

(١٠) **Jan De Vries, *Economy of Europe in an Age of Crisis, 1600-1750* (Cambridge : Cambridge University Press, 1976) ; D.C. Coleman, *Revisions in Mercantilism* (Methuen and Co., Ltd., 1969) ; J.H. Clapham, *The Economic Development of France and Germany, 1815-1914* (Cambridge : Cambridge University Press, 1963) ; Heckscher, *Mercantilism*.**

بأن خول لقضاة الصلح فى المدن سلطة إصدار الأوامر إلى المهاجرين للعودة إلى أبرشياتهم فى الريف . وفى عام ١٦٩٧ ، إزاء عمليات الهجرة المتصلة ، صدر قانون يجيز للمهاجرين التنقل داخل البلد فقط شريطة الحصول على شهادة استيطان من السلطات المسئولة فى مكان إقامتهم الجديد . وبذلت السلطات محاولات لإيقاف الهجرة عن طريق مساعدة الفقراء والمتقاعدين شريطة عودتهم إلى مواطنهم الأصلية . غير أن أيا من هذه الإجراءات لم يحقق نجاحا كبيرا .

ظهور النشاط غير الرسمى

عندما وصل المهاجرون من الريف إلى المدن ، لم يجدوا وظائف كافية لهم . وحدت القوانين المقيدة ، وليس أقلها الصعوبات فى سبيل الحصول على إذن بتوسيع النشاط أو تنويعه ، من قدرة مشروعات الأعمال الرسمية على النمو ، ومن ثم حدت من قدرتها على توفير وظائف للعمال الجدد . ووجد غالبية المهاجرين أنفسهم فى بداية الأمر بدون وظائف ، ودخل بعضهم مجال الخدمة المنزلية أو عملوا بطريقة عارضة[١١] . ونجد أوجه تشابه كبيرة بين سكان الأحياء الفقيرة المحيطة بمصانع الحديد والصلب والمشروعات الصناعية فى بيرو ، وبين الفقراء الذين استوطنوا بصورة غير مستقرة أطراف المدن التجارية الأوروبية ، فى انتظار انضمامهم إلى إحدى نقابات الطوائف الحرفية ، أو العثور على عمل فى أحد المشروعات الرسمية بغية الحصول على دخل مستقر كان من المفترض أن يكفله لهم التعامل مع الدولة .

وبدأ المهاجرون الذين لم يجدوا عملا قانونيا هم وأبناؤهم ، فى فتح ورش فى بيوتهم تدريجيا . ولم يكن العمل فى كثير من هذه الوظائف يستلزم تفرغا طول اليوم ، وحسبما يشير كولمان ، « فإن الجزء الأكبر من العمل الصناعى كان يتكون من عمليات تجهيز مباشرة تتم بمعدات رأسمالية محدودة غير العدد اليدوية البسيطة » .[١٢] وفى البداية ، كان سكان المدن يزدرون الأعمال التى يقوم بها من هم خارج طوائف الحرفيين والنظام . ولا تزال تستخدم فى أسبانيا حتى اليوم ، تعبيرات دارجة مثل ***"eres un punetero"*** أو ***"vete a hacer punetas"*** ، وهى تنم عن ندرة استهجان للأعمال التى يفترض أنها خسيسة الخاصة بصناعة الـ ***punos*** ، أو الأكمام ، من أجل القمصان فى الورش غير الرسمية الصغيرة .

ولكن حيث إن النشاط غير الرسمى كان هو البديل الوحيد الممكن ، فقد انتشر سريعا . ويقتبس هيكشر تعليقا لأوليفر جولد سميث فى عام ١٧٦٢ يقول فيه : « نادرا ما نجد انجليزيا

---

(١١) **Reid, *Respuestas***

(١٢) **Coleman, *The Economy of England***

لم ينتهك كل يوم من أيام حياته قانونا خاصا ويفلت من العقاب ...... ولا أحد غير المرتشى والمرتزق يحاول تطبيقه .... » .(١٣) ويذكر أيضا هيكشر أن مرسومين صدرا فى فرنسا (لعامى ١٦٨٧ و ١٦٩٣) يعترفان بأن أمية العمال من أسباب عدم الامتثال للبنود الخاصة بمواصفات الإنتاج . ونتيجة لذلك ، لم يستطيعوا الوفاء حتى بأبسط الشروط القانونية لصناعة النسيج ، وهو أن يثبت صناع النسيج أسماءهم فى بداية القماش . ولكن على الرغم من أن كثيرين من العمال لم يكونوا يعرفون القراءة أو الكتابة ، إلا أنهم اتصفوا بالكفاءة . ويعلق آدم سميث على هذا بقوله : « إذا أردت إنجاز عملك بطريقة ترتضيها فينبغى إنجازه فى الضواحى (المستوطنات غير الرسمية) حيث لا يملك العمال ، المحرومون من أى امتياز خاص بهم ، غير شخصيتهم (أى سمعتهم) يعتمدون عليها ، ثم بعد ذلك عليك أن تهربه (دون أن تراك السلطات) إلى داخل المدينة قدر استطاعتك » .(١٤)

وقد وقعت مصادمات مستمرة بين السلطات وهذه المجموعات من صغار منظمى المشروعات . وكثيرا ما تشير ديباجات القوانين والأوامر الصادرة فى تلك الفترة إلى عدم الامتثال للقوانين واللوائح . وحسب ما يقول هيكشر ، فقد حظرت السلطات استيراد قماش الشيت المطبوع من الهند فى عام ١٧٠٠ لحماية صناع الصوف الانجليز . وعلى الرغم من حظر استخدام الشيت ، إلا أن أصحاب المصانع الانجليز المغامرين استمروا فى إنتاج هذا النوع ، وتمكنوا على الدوام من العثور على استثناءات أو ثغرات فى القانون . وكان استخدام قماش الفُستيان ـ وهو نوع من قماش الشيت الانجليزى مع سداة من الكتان ـ وسيلة للالتفاف حول حظر الأنسجة المطبوعة على ألياف قطنية فى الأساس . وهكذا استطاع الصناع الجدد أن يحصلوا على صناعات جديدة ، أو ينشئوها تدريجيا وأرغموا الصناعات القائمة على تغيير نشاطها أو الخروج من الحلبة . وحوكم أصحاب الوضع غير الرسمى وعوقبوا فى أسبانيا أيضا . ففى عام ١٥٤٩ أصدر الإمبراطور شارل الأول عددا من المراسيم بقوانين . ونصت القوانين الخمسة والعشرون على عقوبات من بينها قص حرف عينة من القماش ، حتى لا يستطيع أصحاب الوضع غير الرسمى بيع أقمشتهم دون إبلاغ المشترى السبب الذى دعا المفتشين إلى قص الحواف .

ولم تتوقف المصادمات بين الدولة وأصحاب الوضع غير الرسمى على انتهاك القوانين . واتصف أسلوب الحكومة فى القمع بالشراسة بل وبالقسوة البالغة ، على الأقل فى فرنسا . وكثرت القيود المفروضة على دخول منتجين جدد أو دخول سلع جديدة إلى

---

(١٣) Heckscher, *Mercantilism,* Vol. 1, p. 323.

(١٤) المرجع المذكور ، ص ٢٤١ . الكلمات بين قوسين من عندنا .

قطاع النسيج فى منتصف القرن الثامن عشر ، واتسمت بالوحشية . وحظرت القوانين على الشعب الفرنسى صناعة أو استيراد أو بيع الأقمشة القطنية المطبوعة ، وتراوحت العقوبات ما بين الاسترقاق والسجن إلى الإعدام . لكن أصحاب الوضع غير الرسمى لم يرتدعوا . ويذهب هيكشر فى تقديره إلى أن أكثر من ستة عشر ألف مهرب وصاحب مصنع سرى أعدمتهم السلطات الفرنسية بموجب قوانين حظر صناعة واستيراد الشيت المطبوع بطريقة غير قانونية ، ناهيك عن أعداد أكبر من ذلك بكثير زجت بها السلطات للعمل بالسخرة فى السفن ، أو عوقبوا بوسائل مختلفة . ويذكر هيكشر أيضا ، أنه فى إحدى المناسبات فى فالنس ، صدر الحكم بالإعدام شنقا ضد سبعة وسبعين من أصحاب الأوضاع غير الرسمية ، كما صدرت أحكام ضد ثمانية وخمسين آخرين بتكسير عظامهم على العجلة ، وإرسال ستمائة وواحد وثلاثين للسخرة فوق المراكب ، وإطلاق سراح واحد ، ولم يصدر عفو على أحد .

وحسبما قال إيكلوند وتوليسون ، فإن السبب الذى دعا السلطات إلى اتباع القسوة الشديدة فى محاكمتها لأصحاب الوضع غير الرسمى ، لم يكن فقط الرغبة فى حماية الصناعات القائمة ، بل أيضا لأن الأقمشة المطبوعة المتعددة الألوان جعلت من الصعب جباية الضرائب(١٥) . فقد كان من السهل تحديد صناع الأقمشة ذات اللون الواحد ، ومن ثم ، التحقق مما إذا كانوا يسددون جميع الضرائب المفروضة عليهم أم لا ، ولكن بسبب نظام الطباعة الجديد ، أصبح بالإمكان صناعة الشيت بتشكيلة من الألوان ، مما جعل من الصعوبة بمكان تحديد منشئه . لقد كانت حمى الحماس الضريبى إحدى القسمات الرئيسية المميزة للنظام القائم على مذهب التجاريين .

واعتمدت الدولة اعتمادا كبيرا على نقابات الطوائف الحديثة لمساعدتها على تنفيذ القانون عن طريق تحديد الخارجين عليه . ولكن بدلا من أن تعدل السلطات القانون ليشمل أصحاب الوضع غير الرسمى ، جعلته أكثر تشددا ، ومن ثم أجبرت الكثيرين من الراغبين فى دخول مجال الصناعة غير الرسمية ، أو الراغبين فى البقاء فيها ، على الهجرة إلى الضواحى البعيدة ، المستوطنات غير الرسمية فى ذلك الوقت . وعندما حدد التشريع الإنجليزى الخاص بالصناع والتلاميذ الصناعيين الصادر فى عام ١٥٦٣ مستويات أجور العمال ، والتى يتعين تعديلها سنويا فى ضوء أسعار سلع أساسية معينة ، نزح كثيرون من القائمين على مشروعات الأعمال غير الرسمية إلى المدن البعيدة أو أقاموا ضواحى خاصة بهم (المستوطنات غير الرسمية) حيث كانت رقابة الدولة أقل صرامة والقوانين أكثر استرخاء أو غير مطبقة ببساطة . واستطاع أصحاب الأعمال غير الرسمية عن طريق إقامة

(١٥) Ekelund and Tollison, *Mercantilism as a Rent Seeking Society.*

مشروعاتهم خارج المدن ، التهرب من سيطرة الطوائف المهنية التى كانت ولايتها مقصورة على حدود المدينة .

وبعد فترة من الوقت ، زادت منافسة أصحاب الوضع غير الرسمى إلى حد لم يعد فيه من بديل أمام أصحاب الأعمال الرسميين غير أن يعهدوا من الباطن بجزء من إنتاجهم إلى ورش الضواحى . وأدى هذا إلى المزيد من تضييق نطاق القاعدة الضريبية ، الأمر الذى أدى إلى رفع مستوى الضرائب . وأدى هذا بدوره إلى تفاقم خالة البطالة والقلاقل ، وضاعف قبل كل شيء من الهجرة إلى الضواحى النائية ، وزاد من التعاقد من الباطن مع أصحاب الوضع غير الرسمى . ومع هروب المنتجين من المدن وزيادة عدد أصحاب الوضع غير الرسمى ، بدأت تضعف نقابات الطوائف ، واستثمر بعض أصحاب الوضع غير الرسمى هذه الحالة جيدا بحيث إنهم استطاعوا من خلال الضغوط السياسية وعن طريق الرشاوى ، أن يفوزوا تدريجيا بحق دخول مجال الأعمال الرسمية .

وحاولت نقابات الطوائف مقاومة هذا الوضع . ففى ظل حكم أسرة تيودور حظرت قوانين عديدة إقامة ورش رسمية أو خدمات غير رسمية فى الضواحى.. ولكن أصحاب الوضع غير الرسمى – بأعدادهم الكبيرة وبمهارتهم فى تجنب اكتشافهم – أجهضوا جميع هذه الجهود . ومن أبرز مظاهر الفشل التى سجلها المؤرخون ، ما حدث بالنسبة لنقابات طوائف صناع القبعات وأغطية الأسرة فى نورويتش بانجلترا ، التى عجزت بعد قيامها بحملة متطاولة حظيت بإعلان مبالغ فيه ، عن فرض حقها القانونى فى الانفراد بصناعة السلع موضوع النزاع .(١٦)

وكان ما حدث هو أن الدولة ، مثلما يحدث فى بيرو اليوم ، تراجعت تدريجيا أمام تقدم الوضع غير الرسمى . ففى انجلترا ، حيث تم الانتقال من الاقتصاد التجارى إلى اقتصاد السوق بطريقة سلمية إلى حد كبير ، صدرت تدريجيا قوانين جديدة رخصت بإقامة الصناعة فى الريف وضواحى المدن . وبعد فترة من الوقت ، اضطرت السلطات إلى الاعتراف بأن الكثير من الضواحى والمدن قد أقيمت خصيصا بهدف تجنب مراقبة الدولة ونقابات الطوائف . وفى السويد ، أسس الملك جوستافوس أدولفوس عددا من المدن والحواضر ، حتى يفوت الفرصة على أصحاب الوضع غير الرسمى وبذا يدمجهم فى النظام القانونى .

ونظرا لأن النظام التجارى ظل باقيا ، أخفقت غالبية الجهود التى بذلتها الدول الأوروبية للسيطرة على عملية انتشار الأنشطة غير الرسمية . ففى انجلترا اضطرت الدولة إلى الرضوخ أمام الشواهد التى كانت تؤكد أن الصناعات الجديدة أخذت تنمو أساسا فى أماكن

---

(١٦) **Heckscher, Mercantilism, Vol. 1, pp. 239-44.**

لا توجد بها نقابات للطوائف المهنية وبعيدة عن القيود القانونية . وكان من المسلم به على نطاق واسع ، أن صناعة نسيج القطن ازدهرت ، لأنها كانت تخضع لقوانين أكثر ليبرالية من القوانين التى كانت تحكم صناعة نسيج الصوف . بل جرى التمييز بين قدرات سكان الضواحى على تنظيم المشروعات وبين قدرات منظمى المشروعات فى المدن الخاضعين لأحكام النزعة التجارية . وفيما يلى تقرير يرجع تاريخه إلى عام ١٥٨٨ موجه إلى لورد سيسيل ، وزير الملكة إليزابيث الأولى ، يصف مواطنى هاليفاكس ، وهى إحدى المستوطنات غير الرسمية الجديدة ، يقول :

> « *إنهم يبزون غيرهم فى السياسة والصناعة ، وفى استغلالهم لتجارتهم وأراضيهم ، ثم إنهم يتجاوزون سواهم حكمة وثروة ، حسب العادات الفجة المتكبرة فى بلدهم البرى . وهم يزدرون طرقهم القديمة إذا ما تأتى لهم أن يسمعوا بالجديد الأكثر ملاءمة ، ويؤثرون البدع الجديدة على مناصرة الشكليات القديمة ...* (*إن لديهم*) *حماسا طبيعيا للاختراعات الجديدة ، التى يتم إدخالها على الصناعات غير المربحة* » .(١٧) .

ولم يقتصر أصحاب الوضع غير الرسمى فى تلك الأيام على إنشاء حواضر جديدة قرب المدن بل أقاموا مبانى أيضا داخل المدن . ففى ألمانيا كان من الضرورى اجتياز اختبار والحصول على إقرار قانونى للقيام بالبناء . ومع هذا يخبرنا كلافام بأنه « يمكن العثور على أحياء كاملة تضم كثيرا من البيوت التى يجرى تشييدها ، على الرغم من أنه ليس هناك واحد من سكان هذه الأحياء مؤهل قانونا لبنائها »(١٨) . كما جاءت الهجرة بالتجارة غير الرسمية إلى المدن . ففى انجلترا ، حسب رأى كولمان ، وخلال العقود التالية لحركة الإصلاح الدينى ، بدأ بعض أصحاب الوضع التقليدى فى الشكوى من تزايد عدد الدلالين والباعة المتجولين ، ومن الفوضى البادية أمام الحوانيت ، وظهور أصحاب حوانيت جدد فى كثير من المدن الصغيرة . وحاول التجار الرسميون دون جدوى التخلص من الوافدين الجدد . وفى باريس ، دارت معركة قانونية بين الخياطين وتجار الملابس المستعملة ، واستمرت أكثر من ثلاثمائة عام ولم تكن قد انتهت عند قيام الثورة الفرنسية .

وهكذا ، بدأ أصحاب الوضع غير الرسمى فى تقويض دعائم النظام التجارى ذاته ، لأنهم كانوا قوة منافسة ومقدامة ورأوا فى السلطات عدوا لهم . وفى تلك البلدان التى اعتبرتهم الدولة فيها خارجين عن القانون وحاكمتهم ، بدلا من أن تستوعبهم ، تأخرت عجلة التقدم وزادت القلاقل الاجتماعية . وتحولت إلى أحداث عنف أكثر مظاهرها شيوعا الثورة الفرنسية والثورة الروسية .

---

(١٧) المرجع المذكور : *Mercantilism*, p. 244

(١٨) Clapham, *Economic Development of France and Germany*, pp. 323-25.

انهيار نقابات الطوائف واتحادات إعادة التوزيع

أضعف ازدياد الأنشطة غير الرسمية بصورة حتمية نقابات الطوائف فى حقبة النظام التجارى ، والتى كانت وظيفتها الرئيسية التحكم فى الحصول على المشروعات الرسمية . ويعزو كولمان انهيار نقابات الطوائف إلى « زيادة عرض العمل ، وتغير أنماط الطلب ، واتساع نطاق التجارة ، ونمو صناعات جديدة والانتشار الكبير للصناعة الريفية التى قامت على حساب نظام آخذ فى الأفول » .(١٩) وعلاوة على هذا ، توقفت الدولة فى البلدان التى انتقلت سلميا من النظام التجارى إلى اقتصاد السوق ، عن دعم نقابات الطوائف عن طريق الامتيازات الخالصة لها وحدها ، عندما أدركت أن السماح بتوظيف المهاجرين أصحاب الوضع غير الرسمى داخل المدن كان أفضل من البطالة ، حتى عندما لم تكن النقابة تعترف بصاحب العمل . وفى انجلترا كان عدم الاستقرار السياسى الذى صاحب انهيار النظام التجارى ، يعنى أن عددا أقل فأقل من الناس ، كانوا يتقدمون بطلبات لدخول نقابات الطوائف ، ومن ثم هيأوا المسرح للدولة لكى تغير ، وبصورة جذرية ، طريقة إدارة المشروعات .

الفســـاد

مثلما انهارت نقابات الطوائف ، انهارت البيروقراطية أيضا . إذ على الرغم من أن النظام القائم على النزعة التجارية ، بشّر فى البداية بفترة طويلة من النمو الاقتصادى فى أوروبا ، إلا أن ضوابطه المفرطة دلت على أنه اقترن دائما بالفساد . وبحلول نهاية القرن الثامن عشر سرى الوهن فى كل أنحاء الجهاز الذى يديره ، وفسد تماما فى مواضع أخرى . ويذكر هيكشر مرسوما بقانون صدر فى عام ١٦٩٢ نص على أن مفتشى المصانع فى أماكن كثيرة يذهبون إلى مواقع الإنتاج لا لشىء إلا لتحصيل مستحقاتهم التى كانوا قد اتفقوا عليها مع نقابات الطوائف دون أن يفحصوا السلع على الإطلاق . وكان جميع مراقبى الإنتاج تقريبا ، سواء التابعون لنقابات الطوائف أو المعينون من قبل الدولة ، متهمين دائما بالفساد وبالإهمال فى أداء واجباتهم ، وهو وضع عزاه البعض إلى عدم احترام المواطنين للقانون .

وحسبما يقول ريد ، كان من المعروف أن البرلمان الانجليزى ، الذى كان يملك حتى نهاية القرن السابع عشر أيضا سلطة التصريح بإنشاء مشروعات الأعمال ، يتلقى رشاوى بالمقابل . وكما أشرنا سابقا فقد قال أوليفر جولد سميث فى منتصف القرن الثامن عشر إنه لم يحاول وضع القانون موضع التنفيذ ، سوى المرتشين والمرتزقة . أما قضاة الصلح

---

(١٩) Coleman, The Economy of England, p. 74.

المعينون فى الضواحى والمنوط بهم الوظائف الإدارية ، فلم يكن لديهم حافز قوى لتنفيذ القوانين واللوائح التى وضعت مشروعاتها فى المدن والتى لم تكن مقبولة من سكان الضواحى . ولهذا نجد رئيس مجلس العموم فى عام ١٦٠١ يعرِّف قاضى الصلح بأنه « كائن حى يسقط عشرات من التشريعات العقابية لقاء نصف دستة دجاج » . وفى تلك الأيام ، مثلما هو فى بيرو الآن ، اعتاد الموظفون العامون إلقاء اللوم عن عجزهم التشريعى على القصور فى تنفيذ القانون وليس على القوانين السيئة . ونقرأ فى كتيب صدر عام ١٥٧٧ ما يلى : « وهكذا أخلص إلى أنه لا سبيل إلى وضع قوانين أفضل فى هذه النقاط ، وإنما كل ما هو مطلوب هو التنفيذ » . ويقول جوزيف ريد مشيرا إلى انهيار النظام التجارى ، إن النزعة التجارية أفسدتها الرشوة المتفشية التى استشرت فى جميع المؤسسات وقسمت الناس إلى قسمين : من يستطيعون التحايل على النظام ، ومن لا يستطيعون ذلك . ويرى أن نظاما مؤلفا من مؤسسات قانونية يشجع البعض على انتهاك القانون ويجعل آخرين يعانون من القانون ، من المحتمل أن تضيع منزلته حتما عند الطرفين » .[٢٠]

القلاقل والعنف

وفى النهاية ، أثار النظام التجارى قلاقل كبيرة فى أوروبا ، وذلك لأسباب عديدة ، أهمها أن مؤسساته القانونية لم تعد قادرة على الاستجابة لواقع حضرى مركب ومتغير . وأدى جمود المؤسسات التجارية إلى استبعاد المهاجرين من الطاقة الاقتصادية التى أصبحت لهم عند وصولهم إلى المدن ، صورتهم الخاصة منها . ولكن كانت ثمة أسباب أخرى للقلاقل الاجتماعية . فقد أدت الهجرة وصعوبة مهمة التلاؤم مع حياة الحضر ، والازدحام السكانى ، والأمراض التى حملها المهاجرون معهم ، إلى تفاقم القلاقل . ويلحظ كولمان أنه منذ فترة مبكرة ترجع إلى القرن السادس عشر ، ترددت داخل البرلمان الانجليزى شكاوى بشأن « حشود المتسولين » والزيادة الرهيبة فى أعداد « الأوغاد والمتشردين واللصوص » فى المدن .[٢١]

وكانت لحالة القلاقل جذورها أيضا فى الإفراط فى إصدار التشريعات القانونية : فكلما زادت القوانين ، زادت حالات انتهاكها ، وزادت بالتالى التشريعات الخاصة بمحاكمة أولئك الذين خرقوا القوانين الأولى . واستشرت الدعاوى القضائية ، وتفشى التهريب والتزييف ، وانهمكت الحكومة فى عمليات القمع العنيف . « والحقيقة أن ذلك العصر كان عصر عنف

---

(٢٠) إجابات جوزيف ريد على الاستبيان الثانى الذى قدمه معهد الحرية والديمقراطية ، منكرة مكتوبة على الآلة الكاتبة ، مكتبة المعهد ، ١٩٨٥ ؛ Heckscher, *Mercantilism*, Vol. 1, pp. 247 251.

(٢١) Coleman, *The Economy of England, pp. 18-19.*

حيث استلزم إنجاز الأهداف الاقتصادية مساندة القوة » . وامتلأت الشوارع بمظاهر العنف والاقتتال التى لا نهاية لها . وكم كان يسيرا خلال تلك الحقبة استثارة العنف الأيديولوجى أو الحزبى ، لأن الناس كانوا بلا أمل ، وكانت حفنة قليلة فقط هى التى تقدر على المضى قدما ، وعادة بوسائل غير ظاهرة للعيان » .(٢٢)

ولما كانت الحكومة تسيطر على كل شىء ، فقد وضع الناس كل آمالهم فيها . وتولد عن ذلك نمط من الحياة مطابق تماما للحياة فى عصر النظام التجارى : فعندما ارتفعت الأجور بنسبة أكبر من أسعار الغذاء ، طالب التجار بوضع سقوف للأجور ، وعندما ارتفعت أسعار الغذاء بنسبة أكبر من الأجور ، طالب العمال بوضع حد أدنى للأجور وسقف لأسعار المواد الغذائية . وتجمدت الأسعار والدخول والأجور ، بفعل الضغط والعمل السياسى ، وهو وضع عرقل الإنتاج الصناعى والزراعى واستخدام العمال ، لدرجة لم يعد فيها لا الحد الأدنى ولا الحد الأعلى للأسعار ، قادرا على حل مشكلات الندرة ، ونقص الأغذية ، والبطالة .

ووسط هذه الأزمات والقلاقل ، آثر من يملكون أكبر قدر من الطاقة والثقة بالنفس ، أن يهاجروا أو أن ينضموا إلى الحركات الثورية . وخلال القرون التى سادت فيها النزعة التجارية ، هاجر كثيرون من الأسبان والفرنسيين وغيرهم من الأوروبيين إلى أراض أخرى بحثا عن مستقبل أفضل . ففى فرنسا ، عجل اضطهاد البروتستانت الفرنسيين وأصحاب الوضع غير الرسمى فى قطاع النسيج بهجرة كثيرين من أصحاب المشروعات والعمال المهرة ، خاصة إلى انجلترا وهولندا ، حيث تضافرت جهودهم وجهود مضيفيهم فى تحقيق الازدهار .

ومنذ فترة مبكرة ترجع إلى ١٦٨٠ ، ظهرت إشارات إلى النزعة القدرية نتيجة لاستحالة تحقيق تقدم اقتصادى كبير : « تؤمن الكثرة الغالبة من أصحاب المصانع الفقراء بأنهم لن يساووا عشرة جنيهات ... ؛ وإذا كان فى إمكانهم أن يوفروا لأنفسهم ما يكفيهم للحفاظ على طريقة حياتهم بالعمل ثلاثة أيام فى الأسبوع فحسب ، فإنهم لن يعملوا أربعة أيام » .(٢٣)

الإحسان الذى تقدمه الدولة

حاولت السلطات ، وقد شعرت بالارتباك إزاء تزايد أعداد المهاجرين إلى المدن وشيوع القلاقل ، الحفاظ على السلام عن طريق توزيع الغذاء على الفقراء ، خاصة اللبن والحبوب

(٢٢) Wilson, *Mercantilism*, p. 27.

(٢٣) Coleman, *The Economy of England*, p. 105.

والحساء ، وإقناعهم بالعودة إلى الريف . وعندما أقرت الحكومة الانجليزية عددا من القوانين بشأن هذا الموضوع فى الأعوام ١٦٦٢ و١٦٨٥ و١٦٩٣ ، اشترطت على من يتلقى هذه الإعانة من المواطنين البقاء فى محل الميلاد أو فى آخر مكان كان له فيه محل إقامة ثابتة . وكان الهدف هو منع الأسر والعمال من الهجرة إلى المدن بحثا عن عمل . ولكن حين أثبت هذا النظام عدم جدواه ، واستمر تدفق المهاجرين إلى المدن ، أقرت الدولة قانونا جديدا هو « قانون الفقراء » فى عام ١٨٣٤ : نص على أنه يمكن ، بل يجب إبعاد الفقراء إلى مواطن ميلادهم فى الريف ، حيث يتلقون إعانتهم هناك .

غير أن هذا النظام لم يُجد أيضا ، جزئيا بسبب زيادة البطالة وبسبب أن البيروقراطية المنوط بها شئون إدارة إعانة الفقراء ، أضحت فاسدة وكفت عن أداء دورها . كذلك تمكن المهاجرون دائما من العثور على طريقة للعودة إلى المدن . ولكن النظام الذى استهدف مساعدة من مكثوا فى الريف أعاق الأسر والعجزة عن الهجرة ، ولهذا فقد هاجر بدلا منهم الشباب غير المتزوج . وهكذا امتلأت المدن بحشود متدفقة مطردة من المهاجرين الشباب الأشداء القادرين على أن يصبحوا إما منظمى مشروعات ناجحة أو ثوارا يتخذون العنف لهم سبيلا .

الانهيار

انهارت النزعة التجارية فى أغلب بلدان غرب أوروبا فيما بين نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ، وقتما بلغت التناقضات ذروتها فى نظام بات عاجزا عن التحكم فى مجتمع أكثر تعقيدا وغلب عليه الطابع الحضرى . فقد ركدت فى نهاية المطاف الاقتصادات التجارية بسبب أن صفوتها من منظمى المشروعات تخصصوا فى استغلال القوانين التى حابتهم على حساب طرق الإنتاج الجديدة ، وبسبب أن من كانوا قادرين على توفير إنتاج أكثر لم يجدوا فى سبيلهم غير العراقيل التى أعاقتهم أو منعتهم من الإنتاج باسم القانون . وحين بدأت الضرائب والقوانين تخنق تدريجيا أصحاب الأعمال الرسميين ، وبدأ أصحاب الوضع غير الرسمى يتحدون صراحة القانون ويعلنون سخطهم وهم يدفعون إلى الهامش ، تهيأ المسرح للانهيار . وتحجرت هياكل الإنتاج بنفس معدل سرعة محاصرة المدن بمستوطنات المهاجرين المحفوفة بالأخطار ، وغزو الباعة المتجولين والشحاذين واللصوص للشوارع ، وإغراق الأسواق بالسلع التى يهربها أو ينتجها أصحاب الوضع غير الرسمى بطريقة غير قانونية ، واضطراب الحياة المدنية بسبب العنف .

وفى حين كان المجتمع التجارى وظروف الانهيار متماثلين فى جميع البلدان التى درسناها ، فإن المحصلة لم تكن هى نفسها دائما . ويمكن القول بوجه عام ، إن البلدان

التجارية الأوروبية التى انتقلت فى هدوء وبالتدريج من القوانين الطالحة إلى القوانين الصالحة ، استطاعت أيضا أن تحقق الازدهار بسهولة أكبر من تلك البلدان التى قاومت التغيير . واعتمدت البلدان التى كانت أسلس قيادا فى الوصول لحلول وسط ، قواعد يسرت لمواطنيها استثمار طاقاتهم الخلاقة . وإذ شجعت هذه البلدان التكافل والتخصص ، ويسرت الحصول على الملكية والمشروعات ، وقللت من العقبات الناجمة عن الإفراط فى القوانين واللوائح ، وأتاحت الفرصة للتعبير عن الرأى بصورة أكثر صراحة وتطورا بشأن نظام الحكم ووضع القوانين ، فإنها جعلت الانتقال إلى اقتصاد السوق يتم بأقل درجة من العنف ويحقق أقصى درجة من الرفاهية .

وأعلنت القوانين الصالحة وكفلت الحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية . وضاعفت هذه الحريات بدورها التنافس وإمكانية المقارنة بين البدائل والحد من سوء الاستخدام . وحدت هذه القوانين من السلطات التقديرية للبيروقراطية كما نزعت الطابع السياسى عن النظامين القانونى والاقتصادى ، وبذلك قللت سلطة اتحادات إعادة التوزيع والفساد والإحباط . وعندئذ أمكن تكريس الوقت الذى كان يتم تبديده فى السابق فى السعى وراء العقود والتعامل مع الروتين ، للإنتاج . وما إن تمت ملاءمة النظام القانونى مع حقائق مجتمع يتصف بالتنوع والتعدد ، وشيوع القدرة على تنظيم المشروعات ، وقيام اقتصاد يتطور من الناحية التكنولوجية بخطوات سريعة ، حتى استعاد هذا النظام القانونى والدولة صلتهما الوثيقة بالمجتمع . وساعد هذه الدولة على الحد من مستوى النشاط غير الرسمى ، والسيطرة على العنف ، وتبديد عدم اليقين تدريجيا .

وعجزت البلدان التى قاومت التغيير وأصرت على الإبقاء على مؤسساتها التجارية ، عن أن تلائم نظمها التشريعية مع الواقع ، واستمرت تعارض حاجات وتطلعات شعوبها . وواجهت هذه البلدان جميعها تقريبا ثورات عنيفة ، أحدث بعضها فى النهاية التغييرات المؤسسية الضرورية ، بينما أفضى بعضها الآخر إلى قيام نظم حكم شمولية ، ولا يزال فريق ثالث يسمح بوجود بعض عناصر تجارية بثمن يتمثل فى قهر مؤسسى طويل الأمد لجماعات المواطنين .

ولعل من المفيد التمييز بين الأوضاع المختلفة الناشئة عن فشل النزعة التجارية حتى نتعلم من الماضى . وسوف نقسم هذه الأوضاع إلى نوعين : السلمى والعنيف . وانجلترا مثال للنوع الأول . ورغبة منا فى توضيح النوع الثانى ، سوف نعرض بإيجاز تجربة دول ثلاث : فرنسا التى أقامت فى النهاية نظاما من الديمقراطية مع شيوع القدرة على تنظيم المشروعات ، وأسبانيا التى تعاقب عليها القهر المؤسسى ومحاولات التحول الليبرالى وأبقت على نظام شبه تجارى لسنوات كثيرة ، وروسيا حيث أدى القهر والمواجهة فى النهاية إلى نظام شمولى . وكانت السمة المشتركة بين هذه البلدان جميعها ، هى الهوة الواسعة بين

المؤسسات القانونية للبلاد وبين الحياة الاقتصادية والاجتماعية فيها . ولكن لا شيء مما يلى يفضى إلى تحديد مدى الهوة الفاصلة بين القانون والواقع ، أو إلى أى مدى يفسر ظهور النشاط غير الرسمى انهيار النزعة التجارية .

انجلترا : الحل السلمى

لم يتحقق انتقال انجلترا إلى اقتصاد السوق دون معاناة أو عنف ، إذ أنه ليس من اليسير كما هو واضح ، الإطاحة بالتقاليد والامتيازات دون مقاومة . غير أن تطورها كان أكثر اتساما بالطابع السلمى من تطور البلدان الثلاثة الأخرى التى سنناقشها .

وعلى الرغم من أن تحول إنجلترا كان تلقائيا ، فإنها تطورت بانتظام نسقى على مدى الفترة الواقعة بين عامى ١٦٤٠ و ١٩١٤ . إذ بدلا من حدوث ثورة سياسية تفضى إلى تحول مفاجىء ، اتخذ عدد من التدابير التى نقلت تدريجيا سلطة صنع القرار من الدولة إلى المواطنين الخواص . وأعفت البلاد نفسها بصورة تدريجية للغاية من السلطات الاستبدادية الخاصة بإعادة التوزيع الاعتسافى ، والقوانين والامتيازات العبثية ، والضوابط المبالغ فيها ، كما أسبغت الشرعية تدريجيا على نشاط الإنتاج غير الرسمى ، وأفسحت تدريجيا للناس إمكانات حصول الجميع على مزايا النظام القانونى .

وجاء هذا التطور حصاد عدد من الأحداث والملابسات العرضية المواتية الخاصة بإنجلترا . يتمثل واحد من هذه الأحداث ، فى التنافس الشرس بين التاج والبرلمان ، اللذين كانا يتنافسان منذ القرن السابع عشر وما بعده على السيطرة على الاقتصاد . فما كان يقيده هذا كان يسمح به ذاك . بل إن التنافس بين مختلف أنواع المحاكم كان يعنى أن طرفا ما يمكنه أن يفوز ثانية فى إحدى المحاكم بما خسره فى محكمة أخرى . وأدت حقيقة أنه كان يتعين عرض القوانين المقيدة بصورة لا موجب لها أمام المحاكم المختلفة ، إلى أن أصبح وضعها موضع التنفيذ والتمتع بالامتيازات التى تخولها لأصحابها أكثر صعوبة .

ولم تبدأ قبضة القيود المفروضة على الحصول على المشروعات تخف ، إلا عندما قرر البرلمان ، فى محاولة منه للتنافس مع الملك بشأن نفس موارد الدخل ، أنه سوف يمنح أيضا امتياز حق إقامة مشروع مقابل ائتمانات ورشاوى . وفى مطلع القرن التاسع عشر ، بدأ تطور مطرد نحو الأخذ بوسائل عملية بدرجة أكبر لمنح حقوق الحصول على المشروعات . وألغى البرلمان فى عام ١٨٢٥ ، قانون المشروعات الوهمية . ورخص فى عام ١٨٣٣ لمن شاء ، وليس للأحرار فقط ، فتح حانوت والاتجار داخل العاصمة لندن . وجرى التصريح بإقامة مشروعات أعمال دون ترخيص خاص فى عام ١٨٣٢ ، ثم من خلال التسجيل التلقائى فى عام ١٨٤٤ . وفى عام ١٨٦٢ استهلت انجلترا حقبة شيوع القدرة

على تنظيم المشروعات فى أوروبا ، وذلك عندما رخص البرلمان لأى مشروع أعمال مسجل بأن يصبح شركة مساهمة ذات مسئولية محدودة . ومنذ ذلك التاريخ ، شهدت انجلترا زيادة كبيرة فى الأجور ، وانخفاضا مطردا فى أسعار السلع والخدمات ، حتى أن مستوى معيشة الطبقة العاملة ارتفع بنسبة مائة فى المائة خلال النصف الثانى من القرن التاسع عشر .(٢٤)

وهكذا ، فقدت الاحتكارات الحماية القانونية التى كانت تبقى عليها بسبب هجمات البرلمان المستمرة ضد الامتيازات التى منحتها السلطة التنفيذية ، والمنافسة بين دور المحاكم ، وكذا بسبب التحدى الصريح من جانب أعداد متزايدة من أصحاب الوضع غير الرسمي للتشريع الاقتصادى . وبحلول نهاية القرن التاسع عشر ، أصبح لدى السكان جميعا تقريبا فرصة الحصول الحر على الملكية والنشاط التجارى والصناعى . ومع فقد القوانين التجارية الأرض التى تقف عليها تدريجيا ، ازدادت قوة القوانين العرفية الشعبية التى يرتضيها الجميع . وكانت هذه هى القوانين التى تمنح المواطنين حرية عمل أشياء لا تضر بالآخرين ، والتى تكفل حق الحصول على ملكية خاصة وحق حمايتها من الغير . وكانت أولى هذه الحريات تعنى أن الناس يمكنهم إقامة مشروعاتهم واستثمار مواهبهم لنفعهم الخاص . وكانت الثانية تعنى أن أولئك الذين حققوا ثروة ، يستطيعون أن ينتفعوا بثمار عملهم واستثماراتهم دون خوف من نزع ملكيتهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق قانون تعسفى .

وكسبت القوانين والعقود العرفية على حد سواء أرضا ورسخت دعائمها . ومثلما فقدت القوانين الخاصة بالعهد التجارى صلاحيتها ، وأعاقت المنافسة بين المحاكم تطبيق هذه القوانين ، زادت قيمة العقود ، وقررت المحاكم تنفيذها حيث لم يعد ثمة مصدر قانونى غيرها . وهكذا تيسرت للإنجليز تدريجيا وسائل التعاون الطوعى - والذى يعنى حقهم فى الملكية الخاصة وفى العقود الخاصة ومنظمات مشروعاتهم الخاصة . وساعدت جغرافية انجلترا على الوقوف ضد النزعة التجارية . وجعلت حقيقة أنها جزيرة من العسير مكافحة التهريب عن طريق البحر ، ولهذا كان لابد لصناعتها أن تكون صناعة تنافسية . وزيادة على هذا ، فإن وضعها المنافس جغرافيا للأيرلنديين وللاسكتلنديين جعل من اليسير على الاسكتلنديين أن يرفضوا ببساطة تطبيق القانون الإنجليزى الذى وضعهم فى وضع غير موات . ولم يكن من المستطاع أيضا فرض النظام التجارى لمدة أطول من ذلك فى الريف

(٢٤) C.R. Fay, *Great Britain from Adam Smith to the Present Day : An Economic and Social Survey* (New York : Longmans, Green, 1928), p. 397.

الذى لم يكن لدى سكانه ما يحفزهم على الإذعان لقوانين تفيد فقط نقابات الطوائف والاحتكارات فى المدن . وأخيرا فنظرا لأن السلطات المحلية تنافست فيما بينها لجذب صناعات جديدة إلى مناطقها ، فإن الأوضاع لم تكن تشجع على قيام نظم حصرية للتنظيم .

كما تزايدت المعارضة لسلطة إعادة التوزيع التى تملكها الدولة عندما رأت الفرق المعارضة أن القلاقل تلاشت مع نزع الطابع السياسى عن الاقتصاد ، وأضحت اللوائح بسيطة ، وأصبح الأفراد أكثر حرية فى عمل ما يشاؤون ، واتجهت طاقات الناس وآمالهم نحو بذل الجهد لتحقيق المصلحة الخاصة بدلا من أن تتجه إلى الدولة .

فرنسا : أول حل عنيف

يتباين العنف الشديد الذى انتقلت به فرنسا إلى اقتصاد السوق ، تباينا حادا مع التطور السلمى نسبيا لانجلترا . وعلى الرغم من أن الثورة الفرنسية فتحت الأبواب للتغيير ، إلا أن التحول الليبرالى للاقتصاد الفرنسى لم يتأت مع الثورة ذاتها : إذ اقتضى الأمر عددا كبيرا من العقود ، وعددا من التغيرات قبل أن تصبح فرنسا قادرة على تحقيق قدر من المساواة فى الفرص الاقتصادية والاجتماعية . وعلى الرغم من أن نابليون لم يهزم تماما النظام التجارى ، إلا أنه استطاع لحد ما ، أن يضفى طابع الديمقراطية على فرص الحصول على المشروعات ، بأن جعل جميع الفرنسيين متساوين أمام القانون . وعلى مدى الفترة الباقية من القرن التاسع عشر ، انتقلت فرنسا تدريجيا من النزعة التجارية إلى نظام السوق .

ويرى ريد أن عنف الثورة الفرنسية كان يتناسب بصورة مباشرة مع القهر الذى مارسه النظام التجارى خلال الحقبة السابقة عليها . وحسب هذه النظرة ، فإننا لن نجد بلدا أوروبيا ، مع احتمال استثناء روسيا ، يصور لنا على نحو أفضل ، التطرف الذى بلغته النزعة التجارية خلال القرون السادس عشر والسابع عشر والثامن عشر . لقد كان نظام الضوابط الملكية ، والقوانين الحاكمة لفرنسا جد معوقين ، وكان قهر النشاط غير الرسمى شديد القسوة ، وكان انعدام المؤسسات النيابية منتشرا بدرجة جعلت من الصعوبة بمكان تجنب العنف . ويذهب كتاب آخرون إلى أن التنظيم القانونى فى فرنسا لم يكن أشد تقييدا منه فى انجلترا ، ولكن فرنسا ، على عكس انجلترا والبلدان الأوروبية الأخرى ، كانت لديها شرطة وجهاز إدارى يتسمان بالكفاءة مما جعل الناس تدفع ثمنا غاليا مقابل أى انتهاك للقوانين التجارية .

وبحلول أواخر القرن الثامن عشر ، بات واضحا أن النزعة التجارية الفرنسية أفقرت البلاد وخنقت روح الكدح فيها بشبكة من القوانين المبالغ فيها ، وأن الاستياء آخذ فى التزايد ضد مجموعة صغيرة وإن كانت جد ظاهرة من النبلاء والبورجوازيين الأثرياء . وعندما بلغ اضطهاد أصحاب الوضع غير الرسمى ذروته ، أصبح الركود الاقتصادى بالغ الحدة ،

وردت الشرطة على خرق القانون بقمع بالغ الوحشية . وكانت النزعة التجارية من الأسباب الرئيسية للثورة الفرنسية فى عام ١٧٨٩ : « اتخذ المبدأ الثورى صورة عملية ، مندفعا بقوة وسرعة لا مثيل لها . متجسدا فى الثورة الفرنسية ....وتمثلت الثورة فى نبذ النظام القانونى التقليدى . وتم تجريد مؤسسات الدولة القائمة من سلطاتها وأسقطت جميع الصلاحيات *المسبقة* . وبعد انتصار الثوار ، كان أول ما فعلوه هو إلغاء جميع الامتيازات ومهاجمة النظام القانونى التجارى . وكان من الطبيعى أن تقع « الضرائب ونظام التفتيش والقواعد التنظيمية لأصحاب المصانع ، تحت المطرقة » .(٢٥)

وكان للثورة الفرنسية تأثير فورى تقريبا على بقية أوروبا ، التى حاولت حكوماتها إحباط وقوع انتفاضات مثلها . وحسب ما يقول هيكشر ، فإن بقية بلدان غرب أوروبا « اقتبست » من الثورة الفرنسية لتجنب ما وقعت فيه من مبالغات ، وللقيام بإصلاحات أفضت بهم تدريجيا إلى اقتصادات السوق وإلى المؤسسات السياسية الديمقراطية .

أسبانيا : حل ثان عنيف

اضطلعت أسبانيا القرن التاسع عشر ، شأنها شأن البلدان الأوروبية الأخرى ، بالإصلاحات اللازمة لتصبح اقتصاد سوق . ولكن ، على عكس غالبية هذه البلدان ، سار تقدمها بمعدل أبطأ نظرا لأن إخفاقاتها كانت تمحو غالبا نجاحاتها جميعها . ففيما بين عام ١٨١٢ ، عام إقرار الدستور الليبرالى ، وعام ١٨٩٨ ، وقعت صدامات متكررة بين دعاة تحديث الاقتصاد ودعاة السلطة المطلقة المطالبين بالإبقاء على تقاليد التجاريين . ويمكن القول إن دعاة التحديث قد فازوا حيث إنه تم خلال تلك الفترة وضع الأساس للجانب الحديث من الاقتصاد الأسبانى .

فبعد تولى الملكة إيزابيل الثانية العرش بفترة قصيرة ، ألغيت نقابات الطوائف المهنية *والميستا* فى عامى ١٨٣٤ و ١٨٣٥ على التوالى . وتم الترخيص آنذاك بالمصارف الخاصة ، وشجعت السلطات تأسيس الشركات المساهمة عن طريق توسيع نطاق مبدأ المسئولية المحدودة ، وأعيد الانضباط إلى النظام الضريبى بعد أن سادته الفوضى . وشيئا فشيئا ، وحتى نهاية القرن التاسع عشر ، جرت محاولات مهمة لإتاحة الفرصة للجميع للدخول لمجال النشاط الاقتصادى فى أسبانيا . ولكن ظلت حركة التحول الليبرالى مجمدة ، فى الفترة ما بين ضياع مستعمرات الفلبين وكوبا وبورتوريكو فى نهاية القرن الماضى ، وبين عام ١٩٥٩ . واستعادت السياسات المتأثرة كثيرا بالنزعة التجارية سطوتها مرة أخرى ، وسط حالة من العنف والقهر والديكتاتورية .

---

(٢٥) Heckscher, *Mercantilism*, Vol. 1, pp. 456, 459.

وبدأ الانتعاش السياسى للنزعة التجارية يستجمع قواه الدافعة أساسا عقب نهاية الحرب العالمية الأولى ، وبلغ ذروته فى عهد حكومة ميجويل بريمو دى ريفيرا الديكتاتورية (١٩٢٣ ـ ١٩٢٩) بعد إلغاء الملكية الدستورية . وخلال هذه الفترة جرى تعزيز الرسوم الجمركية الحمائية ، وتشجيع التنمية الصناعية الحكومية ، والسيطرة على السوق بأسلوب احتكارى ، وتأسيس اتحادات تجارية ضخمة مملوكة للدولة . وعادت إلى الظهور فى الوقت نفسه ، اتحادات إعادة التوزيع ذات الشأن الكبير ، وألفت تحالفا فيما بينها وبين السلطات السياسية ، واستفادت كثيرا من الامتيازات الحكومية . وإزاء انبعاث النزعة التجارية وما يترتب عليها من نتائج بالضرورة : الكساد والمعارضة الاشتراكية - اعتبرت الطبقات ذات النفوذ فى أسبانيا أن البديل المتمثل فى نظام حكم يسارى متطرف يشكل خطرا داهما . ولكنها بدلا من أن تحول المجتمع إلى الليبرالية ، آثرت قمعه بمساعدة أشد قوات اليمين تطرفا ، وبذا أشعلت نار الحرب الأهلية الأسبانية التى استمرت من ١٩٣٦ إلى ١٩٣٩ .

ومع انتهاء الحرب ، تحالفت الجماعات ذات الامتيازات التقليدية والاقتصادية مع الموظفين العامين والجيش والفالانج ، لتأسيس نظام دولة حاول عن طريق الضوابط والقوانين المبالغ فيها ، إدارة شئون المجتمع الأسبانى بالقهر . وفيما بين عامى ١٩٤٠ و١٩٥٩ ، سادت النزعة التجارية لمركزية الجديدة ، والتى جمعت فى توليفة واحدة ما بين المبادىء الأساسية للنزعة التجارية التقليدية والمبادىء الأساسية للنزعة المركزية الشمولية للفاشية ، والتى كانت موضة العصر آنذاك . لقد اتحدوا جميعا فى معارضتهم لاقتصاد السوق وللمجتمع الليبرالى ، وفى إيمانهم بالحاجة إلى سياسات تجارية . ومن ثم ، كان نهجهم هو نهج الاكتفاء الذاتى اقتصاديا ، وعجلوا بالتصنيع مستخدمين فى ذلك سياسات التدخل التى اشتملت على تحديد الأسعار ومراقبة الإنتاج والتجارة الخارجية .

وأفضى هذا التدخل مرة أخرى إلى فرض نظام التصاريح والتراخيص الإجبارية للشروع فى أى نشاط اقتصادى من الناحية العملية . ونظرا لأن منح التصاريح كان ينطوى على قدر كبير من السلطة التقديرية ، فقد أدى هذا إلى خلق بيئة مواتية للرشوة وتوثيق عرى الروابط بين البيروقراطية الحكومية والموظفين المدنيين والاتحادات الخاصة صاحبة الامتيازات . وأدت هذه الضوابط ، مقترنة ببطاقات الحصص والتدخل البيروقراطى على نطاق واسع ، إلى حالة من الاختناق الاقتصادى عجلت بعودة الأسواق غير الرسمية إلى الظهور بقوة من جديد لدرجة أن ديونيسيو ريدريجو كتب آنذاك قائلا : إن النظام يحول غالبية المواطنين الأسبان إلى مجرمين بإرغامهم على الحياة خارج القانون[٢٦] .

---

(٢٦) Cabrillo, *Notas para el ILD.*

وشهدت البلاد عمليات انتقام شرسة بعد انتهاء الحرب الأهلية . إذ نص قانون ١٦ أكتوبر لعام ١٩٤١ على توقيع عقوبة الإعدام جزاء عدد من الجرائم التى ارتكبها أصحاب الوضع غير الرسمى ، حتى أن أكثر من خمسة آلاف شخص تم إرسالهم بحكم قضائى إلى معسكرات عمل ، ووقعت على آلاف آخرين عقوبات بالغرامة . وبدا القهر قاسيا بوجه خاص فى تنفيذ « قانون العقوبات والإجراءات المتعلقة بجرائم العملة والتشريعات المكملة له » ، وهو القانون الذى صدر قديما فى ٢٤ نوفمبر لعام ١٩٣٨ . وشاعت مخالفات أحكام مراقبة النقد ، حتى بات لزاما عرضها على محاكم خاصة ، فى محاكمات لا تقدم للمتهم سوى ضمانات محدودة . واستخدم الإجراء ذاته لتنفيذ مرسوم التهريب والتدليس الصادر فى ٢٠ ديسمبر لعام ١٩٥٢ والذى انتهك على نطاق واسع . أما عن مجال الإسكان ، فقد كان التهرب من الإيجار ومن ضوابط نقل الملكية جريمة مطردة ، وإذا ما اكتشفت فجزاؤها عقاب شديد القسوة .

ولكن بدأت أسبانيا تتحرك ثانية فى عام ١٩٥٩ صوب اقتصاد السوق . فقد أنهت عزلتها عن باقى العالم الغربى ، وشرعت فى تطبيق برنامج للحد من القواعد التنظيمية الحكومية وتحرير الأسعار ، وتقليل الضوابط التى تعوق نمو الإنتاج ، وتيسير قوانين العمل المختلفة والقيود المفروضة على التجارة الخارجية . وثمة أسباب عديدة لهذا التغيير . أولها ، أن النظام القائم آنذاك ، كان خانقا للنمو الاقتصادى : إذ بلغ دخل الفرد الأسبانى ثلث دخل نظيره الأوروبى ، وهى حقيقة بدت واضحة للعمال الأسبان الذين هاجروا إلى بلدان اقتصاد السوق ، ولجماعات التكنوقراط والاقتصاديين الشبان الذين أقنعوا الحكومة بأن النمو الكثيف يحدث فى البلدان الغربية الأخرى بينما تخلفت أسبانيا وراءها مسافات ومسافات .

وتدعم هذا الوضع بفضل نجاحات السوق المشتركة الأوروبية ، وخطة تحقيق الاستقرار والتحول الليبرالى التى قدمها آنذاك الاقتصادى جاك روف فى فرنسا ، فضلا عن النفوذ المتزايد المؤثر على السياسات الأسبانية من جانب هيئات دولية مختلفة مثل صندوق النقد الدولى ، ومنظمة التعاون الاقتصادى الأوروبى . وعلى الرغم من أن عملية التحول الليبرالى عادت للتوقف فى عام ١٩٦٤ ، إلا أن أسبانيا على نحو ما يبدو واضحا الآن ، شرعت فى عملية تحول لا رجعة عنها إلى اقتصاد السوق . وتحسن مستوى معيشة الأسبان كثيرا ، ويبدو أن أسبانيا حددت معالم مستقبلها على أساس التشبه أكثر فأكثر بأوروبا الغربية وليس بنظم الحكم التجارية التى ابتدعتها هى فى أمريكا اللاتينية .

روسيا : حل ثالث عنيف

كانت نهاية النظام التجارى فى روسيا ، على يد ثورة عنيفة أدت إلى إراقة هائلة للدماء ، كما أفضت إلى نظام شمولى واقتصاد جماعى . والنتيجة واضحة ، فكلما زادت درجة قمع قوى التغيير ، زاد مستوى القلاقل الاجتماعية ، وزاد أيضا احتمال أن يستولى الثوريون المحترفون على السلطة ويفرضوا نظما شمولية . وروسيا مثال جيد لذلك ، حيث استقر النظام الاستبدادى واستمرت القلاقل الاجتماعية والاقتصادية ، على خلاف البلدان الأوروبية الأخرى التى اضطلعت بالإصلاحات الضرورية عقب الحروب النابليونية . وظل من المتعذر حتى عام ١٩٠٥ ، على أقل تقدير ، إحداث تنمية اقتصادية أو البحث عن بدائل أخرى ، بسبب غياب النظام النيابى ، وقسوة النظام القضائى ، وقمع وشراسة الشرطة . وكانت فرصة دخول السوق عسيرة ، وكان من الضرورى الحصول على ترخيص خاص من القيصر لممارسة أعمال التجارة والصناعة أو للحصول على عمل .

وخلال الثلث الأخير من القرن التاسع عشر أتاح الفقر فى الريف والدعم الصناعى الفرصة لتصنيع المدن ، غير أن هذا أفضى إلى هجرة واسعة للفلاحين إلى المدن . ومثلما حدث فى بقية أوروبا ، عجزت السلطات الروسية وأصحاب الأعمال الرسميون عن توسيع نطاق الصناعات ذات النزعة التجارية بسرعة كافية لاستيعاب جميع أصحاب الأعمال الرسميين والعمال المحتملين . و دى هذا إلى ظهور جميع العناصر المميزة لانهيار النزعة التجارية ، إلى أن وقعت فى عام ١٩٠٥ صدامات عنيفة مع السلطات ، عندئذ فقط أجرت السلطات بعض الإصلاحات التى تهيىء للناس فرصة أكبر للحصول على مشروعات والمشاركة فى اتخاذ القرار السياسى . بيد أن هذه الإصلاحات لم تحقق الثمرة المرجوة منها ، وظل التوسع فى العمالة لصناعية فى روسيا قاصرا ، وسبب ذلك أساسا أنه بقى مخنوقا بفعل القوانين والبيروقراطية .

وعندما أخفق النظام الإنتاجى ، وعجز عن توريد السلع اللازمة للبلاد خلال الحرب العالمية الأولى ، بات المسرح مهيئا للقوى الثورية التى استطاعت ، بمساندة شعبية ، الإطاحة بالقيصر عن السلطة ـ على نحو ما حدث فى فبراير ١٩١٧ ـ مثلما بات المسرح مهيئا كذلك للبلاشفة للسيطرة على الوضع فى شهر أكتوبر من العام نفسه . وقبل هذا بفترة وجيزة ، عندما أشار المناشفة إلى الحاجة إلى تشجيع المشاريع الخاصة ، رد البلاشفة على ذلك بقولهم إن « الرأسمالية » سبقت تجربتها فى روسيا وأخفقت . ومن الطبيعى أن البلاشفة كانوا يشيرون بذلك ، ودون أن يدركوا بغير شك ، إلى الاقتصاد التجارى ، لأن روسيا لم يكن لديها مطلقا اقتصاد سوق .

□ □

إذا كان ثمة استنتاج لنا أن نستخلصه من الخبرات الأوروبية التى أسلفنا عرضها ، فهو أنه بعد الهجرات الواسعة ازدادت حدة تناقضات النظم التجارية ، وركدت اقتصاداتها ، وفقدت قوانينها دلالتها الاجتماعية ، ولم تعد السلطات قادرة على الحكم .

لقد استطاعت تلك البلدان التى غيرت تدريجيا مؤسساتها ، أن تلائم قوانينها مع الواقع ، وتحقق انتقالا سلميا بدرجة أو بأخرى إلى اقتصاد السوق وأن تزدهر . أما تلك البلدان التى قاومت ، فقد غرقت فى بحر من العنف الواسع النطاق ، والحرب الأهلية ، والمغامرات السياسية ، والثورات والقلاقل المستمرة . لقد كان عقم النزعة التجارية والفوضى التى أثارتها ، هما التربة الخصبة للزعماء والحكام الديكتاتوريين الذين اتخذوا القهر نهجا لهم فى حكمهم ، سواء أكان هؤلاء أناسا من أمثال روبسبيير ، وفوشيه ، ونابليون فى فرنسا ، أم بريمو دى ريفيرا فى أسبانيا . والأمر المروع بالنسبة للعنف والفوضى المؤسسية كوسيلة للانتقال ، هو بطبيعة الحال ، ضياع إمكانية التحكم فى نتيجتها ديمقراطيا وسلميا . وهكذا يمكن أن تجرى الأمور ، وعن طريق الصدفة غالبا ـ ونتيجة لمعركة شرسة ، أو ربما مؤامرة بيروقراطية ـ فيبعث فرانكو أو ستالين من رمسه منتصرا . وفى جميع الحالات تقريبا ، كانت النتيجة المباشرة هى القمع ، أما المحصلة بعيدة المدى فلا تتوقف على توافق الآراء الشعبية والديمقراطية ، بل على ما يراه زعيم ويقتنع به أو يلائمه أو على مؤامرات أولئك الذين يتصفون ، فى عهود الفوضى والقهر ، بالبراعة الفائقة فى خلق روابط وثيقة مع السلطات القائمة أيا كانت .

والدرس الذى علينا أن نتعلمه من أوروبا ، هو أن الحكم التجارى المتردى الذى يقاوم التحولات المؤسسية الضرورية ، إنما يفتح الباب على مصراعيه للعنف والفوضى . وقد يرجىء المحصلة النهائية عن طريق القهر والمعاناة الرهيبة ، ولكن التناقضات سيتم حلها إما آجلا أو عاجلا ، ربما عن طريق ديكتاتورية شيوعية أو التعايش داخل نظام ديمقراطى واقتصاد سوق .

▪ الفصل الثامن ▪

خاتمـــــة

« الثورات ، أعنى الثورات الأصلية ، وليست تلك التى تقنع بتغيير الأشكال السياسية وأعضاء الحكومة ، بل تلك التى تحول المؤسسات ، وتغير علاقات الملكية وتسرى متقدمة خافية عن الأنظار زمنا طويلا قبل أن تتفجر فى رائعة النهار مدفوعة بقوة ظرف ما من الظروف المواتية » .

ألبرت ماثييز
الثورة الفرنسية

المصداقية الاجتماعية للمؤسسات القانونية

إن النزعة التجارية فى بيرو آخذة فى الانهيار . ويكاد يكون من المستحيل أن تستعيد مصداقية اجتماعية ، كما أنه من المستحيل أن لا يستمر الوضع فى تدهوره . وحتى وقت كتابة هذه الدراسة ، وعلى الرغم من أن المؤسسات القانونية فى بيرو دبت فيها الحياة من جديد ، لفترة مؤقتة بفضل الآمال التى يثيرها عادة انتخاب رئيس جديد ، فإن النظام التجارى يواصل تدهوره : ففى الثامن من أكتوبر ١٩٨٥ ، وبعد شهرين من تولى حكومة جديدة مهامها ، أحاط وزير الداخلية البرلمان علما بوقوع ٢٨٢ حالة تعد على الأراضى حتى ذلك الوقت من السنة ، وأن ١٥٣ حالة منها وقعت خلال الفترة التى شغل فيها منصبه . وخلال العام ذاته صدقت الحكومة على ٣ أحكام قضائية فقط خاصة بالأراضى .

وترجع أزمة مؤسساتنا القانونية جزئيا إلى أنها فقدت تدريجيا مصداقيتها الاجتماعية فى مواجهة إغارات أصحاب الوضع غير الرسمى على كل مناحى الحياة اليومية . ففى مجال الإسكان كمثال ، اضطرت السلطات إلى اللجوء إلى حلول قانونية مختلفة ، لاستصدار حكم قضائى بشأن ملكية تم الاستيلاء عليها عن طريق التعدى ، وأرغمت على أن تمنح المستوطنات غير الرسمية نوعا ما من الاعتراف القانونى وإن كان يتسم بطابع تمييزى . ولجأت السلطات مؤخرا جدا إلى التعدى الفعلى لبناء مشروع الإسكان الخاص بها . وفى مجال النقل داخل المدن ، اضطرت الدولة إلى قبول نتائج التعدى على خطوط المواصلات من جانب القراصنة وأصحاب سيارات المينى باص . وبالمثل ، بات لزاما عمليا على جميع أجهزة الحكم المحلى فى بيرو حاليا ، أن تدخل فى مفاوضات مع الباعة المتجولين وقبول واقع أن قبالة كل سوق تبنيها الدولة ، هناك اثنتا عشرة سوقا يبنيها الباعة المتجولون .

وإذا أخذنا كل هذه النكسات معا فى نظرة إجمالية ، يتضح لنا أن المؤسسات القانونية كفت عن أن توفر الوسائل اللازمة لحكم المجتمع والحياة فيه . وكفت النزعة التجارية عن أن تمثل المجتمع فى بيرو . وعلاوة على هذا ، فإن افتقاد سبل الحماية والفرص التى كان ينبغى أن توفرها المؤسسات القانونية ، إنما يعطى ، على ما يبدو ، غالبية أبناء بيرو إحساسا بأن النظام غير منصف ، وأن المؤسسات تميز بين الناس بدلا من أن توحدهم .

وقبل الهجرة الواسعة خلال العقود الأخيرة ، استغلت الدولة انعزال سكان منطقة الإنديز لبعدها وتناثرهم فى مجتمعات أو إقطاعيات زراعية منعزلة ، لتفرض النظام الذى قررته . ولم تكن ثمة حاجة للاهتمام بسلوك هذه الجماعات لتحديد ما إذا كانت الدولة لها مصداقية اجتماعية أم لا . فهذا هو تراث الغزو الأسبانى ونظام الحكام نواب الملك . وخلال هذه الفترة ، أصبحت جغرافية البلاد جزءا مكملا لنظام السيطرة الاجتماعية القسرية . ونعم أصحاب الامتيازات بمدد وفير من الأيدى العاملة الزراعية ، وأمكن عزل سكان الريف بعيدا عن مستوطنات الحضر . وعلاوة على هذا ، فإن تناثر السكان جعل من العسير عليهم أن ينظموا أنفسهم فى انتفاضات أو تشكيل كتلة جماهيرية ثورية فى المدن .

ولكن خلال العقود الأربعة الأخيرة ، تغير الموقف جذريا بسبب الهجرة وتزايد سكان الحضر فى البلاد خمس مرات . وأكمل الإصلاح الزراعى الذى نفذه الجنرال فيلاسكو ألفارادو فى السبعينيات ، تفكيك النظام الاجتماعى الاقتصادى الذى كان مهيمنا ، وعزل سكان الريف ، وجعل من الممكن استخدام القوة ضدهم على أساس انتقائى . واليوم يعيش أكثر أبناء بيرو فى المدن ، وليست لهم مصلحة فى العودة ، لأن الأسباب الاقتصادية والاجتماعية التى دفعتهم إلى النزوح إلى المدن لا تزال قوية جدا . ولم يعد بالإمكان التلاعب بهم وحدهم فى عزلة عن بقية المجتمع .

ويريد هؤلاء المهاجرون العمل فى ذات الأنشطة التى يعمل فيها أصحاب الوضع الرسمى سواء بسواء ، ولكن حيث إن النظام القانونى يمنعهم من ذلك ، فقد اضطروا إلى ابتداع سبل جديدة للبقاء خارج القانون . ونظرا لتكاثر أعدادهم وتكاثر العقبات التى يواجهونها ، فإن مؤسساتهم ومعاييرهم المجاوزة للقانون تنتشر هى الأخرى ، مما يتسبب فى خرق القانون على نطاق واسع ، تهرب من خلاله أعداد كثيرة تضم بين صفوفها بعض أصحاب الوضع الرسمى التقليدى للإفلات من عالم الشرعية القاهر . ولم يعد من سبيل لإنكار أن المؤسسات غير الرسمية ومناطق الحماية التى خلقتها لنفسها ، توفر الإمكانية لأى إنسان لمواجهة الدولة التجارية بدلا من الإذعان لها .

وسار النشاط غير الرسمى فى عملية الغزو بخطى تدريجية على مدى السنوات الأربعين الماضية ، بحيث لم تكن آثاره محسوسة إلا ببطء شديد . ولم تفقد النزعة التجارية مصداقيتها الاجتماعية بين عشية وضحاها ، ولكن بطريقة متدرجة بل وغير محسوسة إلى حد كبير . وهكذا ، ففى يوليو ١٩٨٠ عندما أعاد الجيش زمام السلطة إلى المدنيين ، إنما فعل ذلك لأنه لم يعد له رصيد كاف من المصداقية الاجتماعية يبرر له البقاء فى السلطة . وحرى بنا ألا ننسى أنه فى ٢٨ يوليو ١٩٨٥ ، عندما تخلى الرئيس فيرناندو بيلوندى تيرى عن منصبه لخلفه الرئيس آلان جارسيا بيريز ، إنما فعل هذا لأسباب مماثلة عمليا : فإن مرشح حزبه لم يحصل على أكثر من ٦,٢٤ فى المائة من الأصوات .

وليس لنا أن ندهش من أن حكومات بيرو ، التى تتعاقب الواحدة إثر الأخرى دون أن تجمع بينها أهداف اجتماعية مشتركة ، تميزت جميعها بالافتقار إلى الاستمرارية . وسبب ذلك هو أن السياسيين - اقتداء بالتقليد التجارى المألوف - يبدأون بخلق آمال جديدة قائمة على إعادة التوزيع ، لن يتحقق أكثرها فى نهاية المطاف بسبب قيود النظام . ونظرا لأن الرؤساء يكونون قد فقدوا شعبيتهم فى الوقت الذى يتركون فيه مناصبهم ، فإن خلفاءهم يضطرون إلى تقديم برامج مبتكرة ويعجزون تماما عن الحفاظ على ما يسميه البعض « المشروع القومى » . ويضعف انعدام الاستمرارية الحكومية النظام ، ويجعل الحل المتطرف أكثر جاذبية ، الأمر الذى يقوض المصداقية الاجتماعية للدولة . ويقلل هذا أيضا فترات السماح التى يمنحها السكان للحكومات الجديدة ، ففى حين أن أى رئيس جديد قد يثير آمالا جديدة ، فإن هذا لا يعنى بالضرورة أن ثمة إيمانا متجددا بنظام الحكم .

العنف

بدا واضحا الآن أن المشكلة المحورية ليست ما إذا كان يجب إدماج أصحاب الوضع غير الرسمى فى المجتمع لأسباب إنسانية أم لا ، بل ما إذا كان يمكن إتمام ذلك فى الوقت المناسب تلافيا لتدمير المجتمع النيابى بصورة عنيفة . لهذا فإن من الجوهرى ، أن يبحث

علماء السياسة والمجتمع ما إذا كان حرمان غالبية أبناء بيرو من فرص الحياة وانعدام التيسيرات القانونية وغياب الحماية ، يسهم بصورة أساسية فى العنف السائد فى البلاد . وإذا تبين أن هذا صحيح ، فإننا يمكن أن نقول إن المجتمع يشهد انتفاضتين الآن من شأنهما أن يشككا فى المصداقية الاجتماعية للدولة التجارية : إحداهما انتفاضة جماهيرية واسعة ولكنها سلمية بدأها أصحاب الوضع غير الرسمى ، والثانية انتفاضة منعزلة ولكنها دموية بدأتها جماعات مخربة ، خاصة الحزب الشيوعى فى بيرو الذى يسمى « الدرب المضىء » .

إن أفقر الناس وأكثرهم سخطا ليسوا على استعداد لقبول مجتمع يجرى فيه توزيع الفرص والملكية والسلطة على نحو تعسفى . ويدرك الناس أن المؤسسات القانونية فى البلاد لا تسمح لهم بتحقيق الآمال الرشيدة ، ولا تهيىء لهم أدنى قدر من التيسيرات والحماية . وقد يولّد الإحباط الناجم عن ذلك العنف بسهولة ، عن طريق المشاركة الفعلية فيه أو اللامبالاة . وبرغم كل شيء ، فإذا كان السبب الرئيسى لوجود المؤسسات القانونية هو حماية حقوق الأفراد وملكياتهم من الغير ، والسماح بمباشرة نشاط إنتاجى بصورة منظمة ، وتيسير التفاعل المتسق مع الآخرين ، يصبح مفهوما أن الناس يتمردون إذا ما مورس التمييز ضدهم .

ومن الواضح حتى للمواطنين المسالمين والأكثر التزاما بالوضع الرسمى أن نظام القانون القائم - الروتين ، وسوء المعاملة على نطاق واسع فى طوابير الانتظار ، والرشاوى ، والغلظة - إن هو إلا مصيدة غير عقلانية تحول دون الاستخدام الكفء والفعال لمواردهم وموارد البلاد . وهذا وضع غير مقبول من أفقر الناس ، لأن أكثر القوانين والمؤسسات إمعانا فى التمييز هى تلك التى تنظم النشاط الاقتصادى - القناة الرئيسية للصعود لأعلى اجتماعيا . ويؤدى الإحباط الناجم عن ذلك ، فى أحسن الأحوال ، إلى ظهور النشاط غير الرسمى ، وفى أسوأ الأحوال ، إلى الجريمة والتخريب . ويعد العدوان رد فعل إنسانى للإحباط ، الذى ينجم بدوره عن الفرق بين ما يملكه الناس وبين ما يرون أنهم أهل له بأكثر مما ينجم عن المعاناة والفقر .

وحدث شيء مماثل فى نهاية نظم الحكم التجارية فى أوروبا : أدى قصر الفرص على من لهم ارتباطات سياسية أساسية إلى ظهور النزعة القدرية ومشاعر اليأس . واختار الذين أبوا الهزيمة ، وأصحاب الطاقة والثقة بالنفس ، اختاروا أحد حلين : الهجرة أو الثورة . وحيث تمت الهجرة على نطاق واسع ، على سبيل المثال فى جنوب إيطاليا ، أخذت معها الذين كان بإمكانهم أن يكونوا قوى حافزة للتغيير . وحيث كان اختيار الهجرة غير قائم أو مرفوضا ، اضطرت الدولة والشرطة إلى شن صراع متطاول على خطاب العنف والإرهاب ، ودارت معارك جعلت الاقتصادات غير منتجة ودمرت حوافز الاستثمار .

وإذا لم تتوافر فرص الهجرة الواسعة ، مثل الهجرات المتاحة فى المكسيك ، وإذا لم تتحقق الإصلاحات المؤسسية اللازمة ، فإن أكثر النتائج احتمالا لنظام تجارى فاشل ، هى العنف فى أحد مظهريه : الثورة أو القمع . وبرغم كل شىء ، فإننا نعرف أن الشباب هم الذين تجذبهم المدن ويهاجرون من الريف إليها ، لأنه لا يتعين عليهم اصطحاب أسر معهم . وحيث إن من يهاجرون هم أكثر الناس إقداما فإنهم قد يثبتون أيضا أنهم الأكثر عدوانية ونزوعا للقتال . إذ تجعلهم سنهم ، وصعوبة إقامة علاقات شخصية وبيت بعيدا عن موطن نشأتهم ، أسهل فريسة تنصت لخطاب العنف . والتوظف العارض الذى ليس له أى مستقبل ، يضعف تدريجيا قدرتهم على الاحتمال ويدفن آمالهم .

لقد انتهت النزعة التجارية بصورة دائمة تقريبا إلى العنف ، ومن ثم ، ليس هناك ما يدعو إلى الظن بأن الحال سيكون على غير هذا النحو فى بيرو ، خاصة إذا أصرت السلطات على عدم استمرار مرونتها . وقد يقال فى معرض الرد على هذا ، إنه إذا كانت بعض البلدان مثل روسيا تخلت عن النزعة التجارية عن طريق العنف ، فإن بلدانا أخرى ، مثل أسبانيا ، تتحرك ـ على ما يبدو ـ صوب اقتصاد السوق بعد عقود طويلة من الحكم الاستبدادى . بيد أن هذه الأمم لم تخل مطلقا من العنف ، وكان تأثير جيرانها هو الذى ساعدها إلى حد كبير على استكمال مسيرة التحول سلميا .

ولكن صمامات الأمان هذه غير موجودة فى بيرو . واحتمالات التخريب أكبر الآن منها فى أى وقت مضى ، فالتكنولوجيا جعلت الأسلحة أكثر كفاءة وأيسر حملا . وتتيح مناطقنا الحضرية الشاسعة ، بأركانها وزواياها المظلمة التى لا نهاية لها وسكانها الساخطين ، للعمل السرى العنيف فرصة التعبئة والاختفاء بسهولة كبيرة . وكم يحزننى أن أقول إننى لا أجد سببا وجيها يدعونى إلى الظن بأن النزعة التجارية لن تواصل استثارة العنف فى بيرو .

بقاء النزعة التجارية

هناك ثورة ضد النزعة التجارية ، استجمعت قوتها الدافعة على مدى عقود ، غير أنها بدأت أخيرا فحسب تؤثر عليها بصورة خطيرة ، وأخذت تشق طريقها متقدمة إلى الأمام ، وهذه الثورة تتمثل فى الوضع غير الرسمى .

وسواء كان الأمر بسبب تراث الحقبة الاستعمارية ، أم بسبب الافتقار إلى خبرة إقطاعية أصيلة تقوم على اللامركزية ، فالواقع هو أن النزعة التجارية باقية هنا طوال قرن على الأقل بعد انتهائها فى أوروبا[١] . ولكن بعض الظواهر التى نقرنها بسقوطها آخذة فى

---

(١) انظر : Claudio Veliz, *La Tradicion Centralista de America Latina* (**Barcelona**: **Ariel, 1984**).

الظهور الآن : النشاط غير الرسمى ، وكثرة التعديات على الملكية ، وشيوع خرق القانون ، والعناصر الأولى لاقتصاد السوق ، والفوضى الناجمة عن المساومة بغية الحصول على امتياز قانونى أو خدمات بيروقراطية ، غير كثير من العوامل التى سبقت الثورة الصناعية الأوروبية وشكلتها . نعم لا توجد صناعات كبيرة غير رسمية ، غير أن مثل هذه الصناعات لم تكن أيضا قائمة فى مستهل الثورة الصناعية ، فى البلدان المتقدمة النمو أو - إن شئت الحقيقة - إلى أن بدأت إزالة العقبات التى تحول دون المشاركة العامة فى المشروعات ، وظهور نظام قانونى جديد نافع جعل الإنتاج الحديث ممكنا .

وعلى الرغم من أن العناصر الأساسية للثورة الاقتصادية والاجتماعية قائمة بالفعل فى بيرو ، إلا أن مؤسسات البلاد القانونية لا تزال ذات نزعة تجارية واضحة : فإن فرص الحصول العام على المشروعات الخاصة أمر عسير أو مستحيل بالنسبة للطبقات الشعبية ، والنظام القانونى مبالغ فيه ومعوق ، والبيروقراطية العامة والخاصة مستفحلة ، واتحادات إعادة التوزيع لها نفوذها القوى على صياغة القوانين ، والدولة تتدخل فى جميع مجالات النشاط .

ودون السقوط فى مصيدة النزعة التاريخية المفرطة فى التبسيط ، يجب ألا ننسى أن حاضرنا هو أيضا حصاد تراث تجارى طويل وفد إلينا من أسبانيا . ويبدو أن فكرة السياسيين عن أن حكومتنا لابد وأن يكون قوامها سلطة مركزية احتكارية ، لم تتغير منذ ذلك التاريخ . وفى هذا الصدد ، يبدى دونالد م دوزر الملحوظة التالية :

« *ومن ثم ، فإن قبول السلطة العليا والطاغية للدولة هو ميراث ورثته أمريكا اللاتينية . فالقانون الرومانى وقانون نابليون المشتق منه ، وهما أساس النظام القانونى لأمريكا اللاتينية ، يمجدان سلطة الدولة . وعلى الرغم من المقاومة الناجحة التى أبدتها شعوب أمريكا اللاتينية ضد أسبانيا والبرتغال وفرنسا فى حروبها من أجل الاستقلال ، فإن تراث النزعة المطلقة فى الحكم والسلطة المركزية للدولة باعتبارها العامل الحاسم فى الحياة الإنسانية ، وهو ما جسده فيليب الثانى ، وبومبال ، ونابليون لا يزال يلقى بظلاله الطويلة على أمريكا اللاتينية الحديثة - ليس فقط باعتباره فكرة ، بل وأيضا كأساس للعمل* »(٢) .

إن السلطات التى يخولها التراث والنظام القانونى لحكامنا ، حتى وإن جاءوا عن طريق انتخاب ديمقراطى ، تمنحهم سلطانا مطلقا على الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ، وتجعل من الوهم التفكير فى إمكانية وجود نوع من حقوق الملكية أو المعاملات التجارية التى لا تضار على نحو تعسفى من الدولة . إذ أن الدولة تملك عمليا جميع الأدوات القانونية التى

---

(٢) Donald M.Dozer, *Are We Good Neighbors?* (Gainesville: University of Florida Press, 1959), P.276.

تحتاج إليها للتدخل فى المؤسسات التى من المفترض أن توفر الاستقرار لأنشطة مشروعات الأعمال : إنها تدير جهازا إداريا ينزع ملكية الموارد الخاصة أو يجمدها ، وتملك حقوقا غير مقيدة على أى ملكية غير مخصصة لأفراد من القطاع الخاص ، ولها السيطرة المركزية على التعريفات الجمركية للصادرات والواردات والتراخيص وأسعار صرف العملات وأسعار السلع وغالبية المدخرات والائتمانات . وتسيطر على المصدرين أيضا عن طريق الاتفاقات المتكافئة وتخصيص الدعم ، وتراقب الشراء والبيع عن طريق احتكارات الدولة ، وتتحكم عمليا فى جميع الوسائل التى يمكن تصورها - والتى تبدو فى ظاهرها غير ذات ضرر - للتمييز وإعادة توزيع موارد البلاد حسب معايير سياسية تعسفية . وهذه السلطات جميعها تختفى بوجه عام وراء كلمات سحرية مثل « التخطيط » و « التطوير » و« التنظيم » و« المشاركة » . وبالنسبة إلى جميع الأغراض العملية ، فإن غالبية الناس لايملكون حقوقا يمكنهم الدفاع عنها بفعالية ضد الدولة .

ونتيجة لذلك ، وعلى الرغم من أن قيادات حياتنا الاقتصادية - الدولة والمشروعات الخاصة والمستهلك - هى نفس القيادات فى اقتصاد السوق ، فإن السلطة الهائلة التى تملكها الدولة ، وروابطها مع أفراد معينين من القطاع الخاص ، تجعل العلاقة بينها علاقة تجارية فى جوهرها . إن سلطة الدولة القانونية على الملكية والنشاط الاقتصادى سلطة بغير حدود ، بحيث يمكن القول ، بكل معنى الكلمة ، إن بيرو لم تكن مطلقا بلد ملاك بل هى على أحسن الفروض بلد أناس لهم حقوق الانتفاع . وهذا يجعل من الأمور الجديرة بالاهتمام بالنسبة لأصحاب الأعمال ، أن يكرسوا نسبة كبيرة من مواردهم من أجل النفاذ إلى صفوف البيروقراطية وبذا يحمون مصالحهم بدلا من أن يكرسوا جهدهم لتحسين الناتج . وتقدم لهم المؤسسات ، التزاما بالتقاليد التجارية العريقة ، حوافز لخدمة رجال السياسة أكبر مما تقدمه لخدمة المستهلك .

المذهب الإرادى فى السياسة

ليس لنا أن ندهش من أن حكامنا ، بكل هذه السلطة ، يؤمنون بأن إرادتهم هى العامل المهيمن فى تسيير الأمور ووقوع الأحداث . وسوف نطلق على هذا الاعتقاد ، المطابق تماما لنظم الحكم التجارية ، عبارة « المذهب الإرادى فى السياسة » . وأساسه الأيديولوجى نجده فى تلك المدرسة للفكر القانونى التى ترى أن المؤسسات الاجتماعية هى نتاج فعل حكومى مدروس .

وهذا وهم بطبيعة الحال . إذ لا يوجد إنسان أو حاكم يمكنه أن يستوعب كل عملية التطور الاجتماعى ، ناهيك عن أن يتم ذلك فى مجتمع متغير مثل مجتمعنا . فالسلطات التى اضطلعت بتنفيذ برامج إسكان عام ضخمة داخل العاصمة ، لم تتخيل مطلقا أن الدولة ، بكل

قدرتها على الاستدانة وعلى الرغم من جهازها المنظم للمشروعات ، لن تستطيع استثمار أكثر من دولار واحد مقابل كل ستين دولارا استثمرت فى بيوت المستوطنات غير الرسمية . ولم يتخيل مطلقا محافظو العاصمة ليما على مدى الأعوام العشرين الأخيرة ، أنهم لن يستطيعوا أن يبنوا أكثر من سوق واحدة مقابل كل اثنتى عشرة سوقا أقامها أصحاب الوضع غير الرسمى . ولم يحلم مطلقا المسئولون عن شبكة النقل داخل العاصمة ليما ، وهم يحاولون التخطيط لها منذ أكثر من عشرين سنة مضت ، أن أصحاب الوضع غير الرسمى ، سيوفرون اليوم ٩٥ فى المائة من خدمة النقل . إن ما تكشف عنه هذه الأرقام هو أن التقدم لا يتأتى خالصا عبر عمل الدولة . وتلك نتيجة من النتائج الأساسية التى استخلصناها والتى قد تثير بعض الدهشة ، نظرا لأنها تتعارض مع الفكرة الشائعة بأن حكامنا قادرون على معرفة كل شىء وعمل كل شىء . والمذهب الإرادى فى السياسة يجعل من العسير فهم كيف يمكن أن تحدث الأشياء عندما يريد لها ذلك أناس آخرون غير من يعتلون السلطة .

إن من يتوقعون أن تتغير الأمور ، لا لشىء إلا لأنه تم انتخاب حكام يتمتعون بقدر من العزم والتصميم والمهارات التنفيذية ، مذنبون بوقوعهم فى خطأ جسيم يتعلق بالمفاهيم - ألا وهو افتراض أن الحاكم ، فى مجتمع حضرى يموج بأسراب المهاجرين ، بوسعه أن يحيط علما بكل شىء يجرى داخل البلاد ، وأن بالإمكان إقامة نظام اجتماعى جديد تأسيسا على هذه المعرفة المفترضة . ومن المستحيل من الناحية المادية الإحاطة حتى بشريحة صغيرة من الأنشطة القومية وإدارتها بصورة مباشرة ، فى مثل هذا المجتمع الذى يضم الملايين من البشر فى تخصصات متباينة تفرض عليهم التكافل ، والذى يحتوى على شبكات اتصال معقدة بين المنتجين والمشترين ، والدائنين والمدينين ، وأصحاب الأعمال والعاملين ، والذى يشمل تكنولوجيا دائمة التطور ، ويموج بالمنافسة ، ويزخر بفيض من المعلومات يتدفق يوميا من البلدان الأخرى .

ومن ثم فإن قدرة الحكومة على التدخل فى كل مكان هى قدرة محدودة . وعلى الرغم من احتمال توفر فرص عظيمة الشأن لأداء عمل جيد ، إلا أن هذا لا يعنى أن بالإمكان القيام بهذا بصورة مباشرة من موقع الحكم . فالحكام بشر محدودو القدرات ومقيدون ، يواجهون مشكلات كبيرة لا أول لها ولا آخر . وما إن يولى الحكام اهتمامهم لإحدى المشكلات ، حتى يكونوا قد أداروا ظهورهم تلقائيا لمشكلات أخرى كثيرة . إن الحكام مرغمون على الاختيار بين العمل على نطاق واسع أو ضيق ، بين العام والمحدد ، بين الشامل والمتباين . وإذا اختاروا معالجة مشكلات محددة ، فإنهم سيفقدون القدرة على حكم البلاد ويكون مآلهم إلى الفشل . ومهما كان قدر الحماس كبيرا فإنه لا يزيد من سلطاتهم شيئا ، ولن ينجزوا إلا ما يكون غالبية أهل بيرو مهيئين ، طواعية ، لإنجازه ، سواء عن اقتناع

أو مصلحة ذاتية . إن الحكام ليسوا هم الذين ينتجون الثروة : إنهم يجلسون خلف مكاتبهم ، يلقون الخطب ، ويصوغون مشروعات القرارات والمراسيم السامية ، ويعدون الوثائق ، ويفتشون ويتابعون ، ويجبون الأموال ، لكنهم مطلقا لا ينتجون ، وإنما الناس هم الذين ينتجون .

وهذا هو السبب فى أن للقوانين الصالحة مثل هذه الأهمية ، فعندما تكون المؤسسات القانونية كفئا ، يستطيع الحكام أن يجنوا فوائد جمة بأعمال قليلة . ولكى يتحقق هذا ، يتعين عليهم نبذ القوانين الطالحة الخاصة بالنزعة التجارية التى تسعى إلى تنظيم كل مسألة ، وكل معاملة تجارية وكل ملكية ، وأن يبدلوها بقوانين فعالة تنهض بالغايات المنشودة . فالقوانين الصالحة هى وحدها التى تستطيع أن ترد الواقع إلى أبعاد مثمرة ويمكن التحكم فيها . والمؤسسات القانونية التى أثبتت كفاءتها هى وحدها التى تستطيع أن تحد من هذا الخلل الهائل القائم بين بساطة عقل الحاكم وتعقد المجتمع فى بيرو .

ربما يجدى المذهب الإرادى فى السياسة فى مجالات الاقتصادات الصغيرة البدائية ، لكنه لا يجدى فى المجتمعات الحضرية الحديثة . ففى اقتصاد دينامى لا يمكن التنبؤ بكل أوضاعه ويضم ملايين البشر ، تغدو العبقرية البشرية فى الوصول للاختراعات والتقنيات الجديدة أو فى تفادى الرقابة الحكومية ، كبيرة على نحو يجعل من المستحيل على الحكومة أن تتخذ إجراء محددا بنفس السرعة التى يفعل بها المجتمع ذلك . وهذا هو السبب فى اختفاء حكومات النزعة الإرادية فى غربى أوروبا مع انهيار النزعة التجارية . فقد كان من المستحيل أن تتحقق الثورة الصناعية قبل زوال اقتصاد يخضع لإدارة مطلقة من جانب السياسيين وحدهم .

أنصار النزعة التجارية من أهل اليسار واليمين

بلغ ثقل تراث إعادة التوزيع حدا جعل - على نحو ما نرى - من يسمون أحزاب اليسار الديمقراطى واليمين فى بيرو ، من أنصار النزعة التجارية فى المقام الأول ، وبذا نجد أن القاسم المشترك بينهما أكبر مما يظنون .

ولم يغتنم أى زعيم من اليسار أو اليمين تولى منصبا قوميا أو محليا ، الفرصة ليغير العوائق التى تحول دون وصول بسطاء الناس إلى المجتمع الرسمى . بل بدلا من ذلك لجأ الجانبان إلى الأدوات التجارية . وتدخل كل منهما مباشرة فى الاقتصاد ودعم توسيع نطاق أنشطة الدولة . وعزز كلاهما دور البيروقراطية الحكومية ، حتى أضحت هى العائق الأساسى ، بدلا من أن تكون الحافز الرئيسى للتقدم . وأصدر الطرفان ، دون استشارة جماهير الناخبين ، ما يقرب من ٩٩ فى المائة من القوانين التى تحكمنا . وأخفق كلاهما

فى أن يفوضا لأفراد القطاع الخاص المهام التى أساءت البيروقراطية إدارتها ، سواء لافتقادهما الثقة الكافية فى الناس ، أو لأنهما لا يعرفان كيف ينقلان المسئولية إليهم .

وبطبيعة الحال ، ثمة فوارق بين النزعة التجارية عند اليمين والنزعة التجارية عند اليسار : فاليمين سيحكم لخدمة مصالح المستثمرين الأجانب أو مصالح المشروعات القومية ، بينما سيحكم اليسار لإعادة توزيع أسباب الرفاهية على الجماعات الأكثر حاجة . ولكن كليهما سيقومان بعملهما استنادا إلى قوانين طالحة تفيد صراحة البعض وتضر البعض الآخر . وعلى الرغم من أن أهدافهما قد تبدو مختلفة ، إلا أن النتيجة هى أن المرء فى بيرو يكسب أو يخسر عن طريق القرارات السياسية . بالطبع هناك فارق كبير بين الثعلب والذئب ، غير أن التشابه بينهما هو ما يعنى الأرنب .

ونظرا لأن اليسار التقليدى واليمين التقليدى يحكمان بالنظم التجارية ، فقد عنى كلاهما بنقل ملكية الثروة أكثر مما عنيا بإرساء القواعد المؤسسية لإنتاجها . وإذ فشل أصحاب اليمين وأصحاب اليسار على السواء فى خلق الظروف المواتية لانضمام ملايين المهاجرين إلى العملية الإنتاجية الرسمية ، فقد أصابهم الارتباك بسبب الفقر المتفشى فى مدنهم ولجأوا إلى الحيلة التجارية القديمة وهى تقديم أشكال من الصدقات المقنَّعة بكميات ثبت أخيرا عجزها على نحو يدعو للسخرية . واليوم يرى كل من اليسار واليمين أن الوضع غير الرسمى هو المشكلة . ويبدو أن أيا منهما لم يدرك أن المشكلة ذاتها هى التى تقدم الحل - وهو استخدام الطاقة الأصيلة فى الظاهرة لخلق ثروة ونظام مغاير . وربما يكون السبب فى هذا هو تحويل المشكلة إلى حل ، يتسم بطابع السيمياء ، أى تحويل المعادن الخسيسة إلى ذهب ، أو ربما لأنهما يعارضان المبادرة الخاصة على نطاق واسع أو شعبى . وكلاهما - شأن جميع أنصار المذهب التجارى الطيبين - لا يشعران بالأمان إلا إذا جاءتهما الإجابات من سلطة أعلى داخل إطار نظام مركزى .

وأصدق مثال عن هذا الاتجاه ، هو قانون الباعة المتجولين الذى عرضنا له فى الفصل الخاص بالتجارة غير الرسمية ، والذى أصدرته الحكومة المحلية للعاصمة ليما ، وكانت آنذاك تحت سيطرة الجناح اليسارى الماركسى ، وقد صدر عام ١٩٨٥ ضمن القانون المحلى رقم ٢ . ولكن لو أن السلطات ، بدلا من أن ترهق الباعة المتجولين بالمزيد من القواعد التنظيمية ، أزالت العقبات من طريق أنشطتهم ويسرت لهم تشكيل منظمات الأعمال والحصول على قروض رسمية لإقامة المزيد من الأسواق ، لما حل عام ١٩٩٣ إلا وجميع الباعة المتجولين قد أخلوا الطرقات .

ولكن المفارقة هى أنه فى الوقت الذى سدد فيه المحافظ هذه اللطمة التمييزية للمبادرة الشعبية ، شجع صراحة المقاولين الخصوصيين على إقامة أسواق فى وسط العاصمة ليما

تماما . وهكذا نجد أن السياسة التى اتبعها الجناح اليسارى فى الحكم المحلى كانت فى جوهرها سياسة تجارية أكثر منها اشتراكية ، ولم تختلف كثيرا عما كان يمكن أن يفعله الجناح اليمينى فى نفس الظروف .

كذلك يدعو الجناحان اليسارى واليمينى التقليديان إلى نظام حمائي وحصرى ، ولم يقترح أيهما تدابير لدمج الوافدين الجدد وتمكينهم من المنافسة . وبدلا من ان يتبينا كيف يتسنى للناس السيطرة على قوى السوق وجعلها فى خدمة المصالح الاجتماعية للبلاد ، حاولا إبدال تلك القوى بنظام للحكم يماثل النظام الذى سبق الثورة الصناعية فى أوروبا .

وعند معالجة مشكلة الوضع غير الرسمى ، لم يفكرا كثيرا فى طرق إصلاح النظام القانونى ليتلائم مع الحقائق الجديدة للإنتاج . لم ير أحد مطلقا أن غالبية فقراء بيرو يسبقون الثوار خطوة إلى الأمام ، وأنهم يشرعون بالفعل فى تغيير هياكل الدولة ، وأن ما كان ينبغى للسياسيين أن يفعلوه ، هو توجيه التغيير وإضفاء إطار مؤسسى ملائم عليه حتى يمكن استخدامه والتحكم فيه على نحو سديد . ونتيجة لذلك ، فإن الخيارات السياسية الرئيسية المتاحة فى بيرو وضعت الناخبين فى مأزق رهيب : فالمطلوب منهم هو انتخاب دولة قوية على نحو متزايد إما فى صورة اليمين الذى غالبا ما يحابى صراحة مجموعات خاصة بذاتها ، أو فى صورة اليسار الذى يتجه بعزم وتصميم صوب رأسمالية الدولة التى قد يثبت أنها أشد قمعا من النظام التجارى ذاته .

ومن الواضح أيضا أن كثيرين من أصحاب الأعمال الخاصة الرسميين ، الذى أرهقتهم تكاليف الوضع الرسمى ، يشعرون بأن التعاون مع نظام حكم يؤمن بالتدخل ، ويستطيعون التوصل معه إلى اتفاق ، أكثر أمنا لهم من الدعوة إلى اقتصاد سوق له طابع غير شخصى ، ينتفى فيه وجود الحاكم مطلق السلطان القادر على التدخل لصالحهم . وفى رأيهم ، أن القطاع الخاص هو الرأسمالية بدون منافسة ، توليفة تجمع بين مساندة الدولة وسيطرة القطاع الخاص - النزعة التجارية .

وعلى الرغم من هذا كله ، فإن خطاب الجناحين اليمينى واليسارى التقليديين فى بلدنا ، يشبه تماما خطاب مؤيديهم الأجانب . ربما اختلط عليهم الأمر هم أنفسهم ، ولكن النتيجة أنهم استطاعوا خلق وهم فى الخارج ، بأن ما يجرى فى بيرو هو المواجهة السياسية التعددية المميزة للسياسات الحزبية فى ديمقراطيات الغرب - أن الجناح اليمينى يريد دعم المشروعات الخاصة وحماية الحريات العامة ، ويريد الجناح اليسارى مساعدة الفقراء وعلاج المظالم الاجتماعية فى بيرو .

بيد أنهم مخطئون . فالجناح اليمينى التقليدى لا يمثل المبادىء التى ارتكزت عليها الثورة الصناعية ، ولا تقوم أعماله على أساس من فلسفة اجتماعية يمكن أن تكون مقبولة

فى سياق ليبرالى(*) . ذلك أن الليبرالية الاقتصادية فى بيرو جرت ملاءمتها لتضفى تماسكا سطحيا على السياسات التجارية المحافظة ، بدلا من أن تحفز الهجوم ضد النزعة التجارية على نحو ما حدث فى أوروبا . وعندما تريد حكوماتنا الظهور فى صورة مقبولة لدى الغرب ، فإنها « تعين » شخصيات ليبرالية « بحتة » فى المناصب الاستراتيجية ، ليطبقوا نظرياتهم على مستوى الاقتصاد الكلى دون تغيير للمؤسسات القانونية التى تنطوى على التمييز داخليا ، ثم تقيل الحكومات مثل هذه الشخصيات الليبرالية من مناصبها إذا بدأوا يثيرون انتقادات أكثر من اللازم من جانب المؤسسة التجارية .

ويوافق الليبراليون فى بيرو ، شأنهم شأن المحافظين ، على أن تدخل الدولة على أساس تمييزى أمر ضرورى بسبب « التخلف الثقافى » لبلادنا . وهكذا فبينما نراهم فى مجال الاقتصاد الكلى يجارون أحدث رطانة وآخر إنجازات الاقتصاد الليبرالى التقليدى ، إلا أنهم حين يتناولون القضايا الاقتصادية والاجتماعية الداخلية ، تصبح آلياتهم القانونية قائمة على مبدأ قصر الامتيازات على جماعات ، وتغدو بعيدة كل البعد عن الليبرالية . ويخلق هذا نوعا من الفصل العنصرى القانونى فى الداخل ، يتصف أساسا بإضفاء المشروعية الكاملة على أنشطة جزء من السكان ومشروعية نسبية للباقين . وعلاوة على قوانين التنمية الحضرية يفسر لنا هذا كيف صدرت الأحكام المتعلقة بالمستوطنات غير الرسمية ؛ أو النظام القانونى للنقل الرسمى والقواعد الاستثنائية لسيارات المينى باص ؛ أو القوانين التجارية للمؤسسات ذات الوضع الرسمى والقوانين المحلية للباعة المتجولين . ولم يحدث مطلقا أن فكر الجناح اليمينى التقليدى فى إمكانية أن تكون نفس القوانين للناس جميعا على السواء . ولقد كرس القدر الأكبر من طاقته للدفاع عن الطبقة السائدة وثقافتها وتقاليدها ، إيمانا منه بأن *الوضع* التجارى المذهب *القائم* إنما هو بالفعل مجتمع ليبرالى متقدم ، لا يحتاج إلا لرؤوس أموال أجنبية ، وربما ثقافة أرقى وعرقا أسمى . ولم يبحث مطلقا أمر الإصلاحات والمؤسسات التى لا غنى عنها لتنمية اقتصاد حديث مفتوح أمام جميع قطاعات السكان .

وحدث شىء مماثل لهذا بالنسبة للجناح اليسارى المتطرف ، ذلك لأنه على الرغم من تمكنه من كسب تعاطف الفقراء ، تبنى عمليا مشروعات اقتصادية تفضى بصورة جلية إلى رأسمالية الدولة ، دون اعتبار لجهد الشعب ومبادرته وإمكاناته . وهم فى هذا الصدد رجعيون تماما . ونحن نؤمن بأن نهجا كهذا ، سيقوض فى النهاية إمكانية أن تصل إلى السلطة حكومة يسارية بالوسائل الديمقراطية غير العنيفة .

(*) استخدمنا كلمة « ليبرالى » هنا بمعناها الأصلى الأوروبى والذى يعنى المطالبة بأقل تركيز للسلطة وأكبر فرص للمبادرة الفردية .

وها نحن إزاء مفارقة غريبة : أن غالبية أنصار الجناح اليسارى التقليدى واليمين التقليدى يؤمنون بأن ما لدينا فى بيرو اليوم *أمرا واقعا* ليبراليا . وبناء على هذا الافتراض ، يتجه أصحاب الأعمال التجاريون إلى الحكومات الغربية وحلفائهم فى القطاع الخاص الاجنبى ، يسألونهم العون للحفاظ على نظام يعكس فى زعمهم النظام القائم فى الغرب . أما الجناح اليسارى ، فإنه من جانبه يسأل حلفاءه الأيديولوجيين فى الخارج ، العون والتأييد للقضاء على نظام ليبرالى زعموا أنه أخفق ، ومن ثم بات عقيما . وكل منهما مخطىء : إذ أن بيرو ليست مجتمعا ليبراليا . إنها مجتمع تجارى النزعة .

وهكذا نرى المحافظين ومن يقفون على يسار الوسط فى الولايات المتحدة ، عندما يتخذون موقفا بشأن النزاع فى بيرو ، فإن الأولين يدعمون الجناح اليمينى ، بينما يساند الآخرون الجناح اليسارى ، غير مدركين أن أيا منهما لا يساند فى الحقيقة سوى النظام التجارى فى أحد مظاهره المتباينة . ويخسر الفريقان لأنهما يعطيان للمتطرفين السيطرة الاحتكارية على التغيير . غير أن من يساندون الجناح اليمينى التقليدى يخسرون أكثر ، لأنهم يتحولون إلى مدافعين عن *الوضع القائم* ومن ثم يربطون أنفسهم بالظلم والبؤس . إن نزعة الليبرالية الجديدة ـ والتى تسمى فى الولايات المتحدة « النزعة المحافظة الجديدة » – ليس لها تمثيل فى دائرة الطيف السياسية المحلية ، ولا يكاد يكون لها أى تأثير على المثقفين فى بيرو .

رأس المال الإنسانى بشير المستقبل

ربما كان أخطر تشويه أفسد به النهج التجارى الواقع هو أنه طمس رأس المال الإنسانى الهائل ، وطاقات التطوير الكامنة لدى المهاجرين . وتعهد الجناحان اليسارى واليمينى على السواء برعاية الأحكام المسبقة المناهضة لمشروعات الأعمال لدى العامة .

فالنزعة الرومانسية عند أهل اليسار تجعلهم بصفة عامة يمتدحون ، بل ويبجلون ، عامة الناس ، بشرط أن يحصروا أنفسهم فى دور التابع بكل معنى الكلمة ، وألا تكون لهم أى أفكار أو قدرة على التنظيم مع الغير . إذ أنهم يرون مثل هؤلاء الناس باعتبارهم مفعولا به سلبيا بحاجة إلى برامج مساعدة تشبه تلك التى يحتاج إليها العجزة والعاطلون . ويبدو أن أهل اليسار لا يقدرون العمال إلا اذا افتقدوا القدرة على المضى قدما من وحى ذاتهم . ويختلف هذا الموقف قليلا عن النزعة الأبوية عند أهل اليمين الذين يتعاطفون أيضا مع الناس أبناء المنبت الشعبى مادامو قد قصروا أنشطتهم على الأعمال الشاقة بتفان أو الصناعات اليدوية أو الفولكلور ، ولكنهم ينبذونهم حالما ينشئون لأنفسهم مشروعات أعمال خاصة بهم ، ويدفعون مقابلا لخدماتهم ويعدلون أسعارهم طبقا لمقتضيات السوق . وهنا يكون رد الفعل هو القول بأن أسعارهم : « فادحة » وأن العامل المقدام هو « لص » أو « متشرد » . إن كلا

من أهل اليسار وأهل اليمين يعترفون بحق المولدين من سكان الهضاب العليا فى العيش بيننا ماداموا بحاجة إلينا لكى ننظمهم أو نستخدمهم .

إن المشتغلين بمشروعات الأعمال على أساس من مبدأ المنافسة ، سواء الرسميون منهم أم غير الرسميين ، هم فى الحقيقة سلالة جديدة . لقد نبذوا التواكل الذى اقترحه عليهم السياسيون . ربما لا يكونون أهلا للحب ولا مؤدبين . ولنتذكر هنا ما يقوله كثيرون من الناس عن سائقى سيارات الميني باص وباعة المتجولين . غير أنهم يرسون أساسا للتنمية أكثر رسوخا مما ترسيه البيروقراطية المثيرة للشك والمتاجرون فى الامتيازات . ولقد أثبتوا قدرتهم على المبادرة إذ هاجروا ، وقطعوا صلتهم بالماضى دون أى بارقة أمل فى مستقبل مأمون ، وتعلموا كيف يحددون مطالب الغير وكيف يشبعونها ، وثقتهم فى قدراتهم أعظم من خوفهم من المنافسة . وحين يشرعون فى عمل ما ، فإنهم يعرفون أن خطر الفشل قائم على الدوام . وهم يواجهون معضلة فى كل يوم : ما الذى عساهم أن ينتجوه وكيف ؟ وما الذى سيفعلونه به ؟ وبأى أسعار سوف يبيعون ويشترون ؟ هل سيتمكنون من الاهتداء إلى عملاء دائمين ؟ إن وراء كل منتج يعرض فى السوق أو يصنع ، ووراء جميع مظاهر الفوضى البادية أو عدم المشروعية النسبية ، هناك حسابات معقدة وقرارات صعبة .

هذه القدرة على الإقدام على المخاطر وإجراء الحسابات ، قدرة عظيمة الشأن ، لأنها تعنى أن قاعدة واسعة من القدرة على تنظيم المشروعات قد أرسيت دعائمها . ففى بيرو حول الوضع غير الرسمى أعدادا كبيرة من الناس إلى منظمى مشروعات ، إلى أناس يعرفون كيف ينتهزون الفرص عن طريق حسن التصرف بالموارد المتاحة ، بما فى ذلك قوة عملهم هم ، بكفاءة نسبية . وهذا هو أساس التنمية ، لأن الثروة هى ببساطة نتاج الجمع بين الموارد القابلة للتبادل فيما بينها والعمل المنتج . والثروة تتحقق أساسا بفضل الجهود الذاتية للمرء . إننا نكتسبها رويدا رويدا فى سوق نشيطة يتم فيها تبادل السلع والخدمات والأفكار ، وحيث يتعلم الناس دائما وأبدا ، ويتلاءمون مع احتياجات الغير . والثروة تأتى من معرفة كيفية استخدام الموارد ، لا من امتلاكها .

وتعد طبقة أصحاب الأعمال الجديدة ، مصدر ثروة عالى القيمة : إنها رأس المال البشرى اللازم للانطلاقة الاقتصادية . إنها تعنى القدرة على البقاء للمعدمين وأفادت كصمام أمان للتوترات المجتمعية . وأمدت موجة المهاجرين بالقدرة على الحركة والارتقاء الاجتماعى والمرونة الإنتاجية ، وهى فى الحقيقة تفعل ما لم تستطعه الدولة مطلقا : تضيف أعدادا كبيرة من غير المنتمين إلى الاقتصاد النقدى للبلاد . وتفوق المنافع التى تقدمها هذه الطبقة الجديدة من أصحاب المشروعات إلى بيرو كثيرا ، الأضرار التى تسبب فيها الإرهابيون والتجاريون . فالغالبية العظمى من الشعب ليس لها غير هدف واحد مشترك ، ألا وهو التغلب على الفقر وتحقيق النجاح .

إننا نواجه تحديين : ما الذى يمكن أن نعمله للحيلولة دون استمرار كبح طاقات أصحاب الوضع غير الرسمى عن طريق نظام قانون عقابى ، وكيف نحول حيوية ومثابرة وآمال الطبقة الصاعدة من أصحاب مشروعات الأعمال إلى بقية البلاد ؟ تتمثل الإجابة فى تغيير مؤسساتنا القانونية بغية تقليل تكاليف إنتاج الثروة والحصول عليها ، وتهيئة الفرصة للناس للوصول إلى النظام حتى يتسنى لهم الانضمام إلى النشاط الاقتصادى والاجتماعى ، والتنافس على قدم المساواة ، من أجل الهدف البعيد وهو إنشاء اقتصاد سوق حديث ، الذى هو السبيل الوحيد المعروف حتى الآن لتحقيق تنمية على أساس نشاط دوائر الأعمال واسع النطاق .

إن احتياطى أى بلد من القدرة على تنظيم المشروعات لا يعمل تلقائيا على نحو سديد ، وإنما يفعل كذلك فقط ، إذا ما كانت المؤسسات السائدة تسمح له بذلك . وليس علينا إلا أن ننظر إلى جميع أبناء بيرو الذين حكم عليهم بالفقر والضعة فى بلدهم ، ولكنهم ما إن يهاجروا إلى بلدان أخرى حتى يصبحوا ناجحين لأنهم يصبحون أخيرا قادرين على العمل فى حماية مؤسسات ملائمة . ذلك أن ما يحدد النظام الاقتصادى لمجتمع ما ، هو الطريقة التى تعمل بها مؤسساته القانونية . وإذا ظل نشاط مشروعات الأعمال حكرا على جماعة منتقاة ، فإن النظام الاقتصادى سيتسم بطابع تجارى . وإذا اقتصر على تكنوقراطية الدولة ، فإنه سيكون رأسمالية دولة أو نظاما جماعيا . ولكن إذا استطاع كل مواطن أن يشارك عمليا فى مشروعات الأعمال دون اعتبار لأصل أو لون أو جنس أو مهنة أو توجه سياسى ، فسيكون لدينا حينئذ اقتصاد ديمقراطى حقا ، أى اقتصاد سوق .

لذلك فإنه من المهم إلى أقصى حد أن نعرف أين نضع مبادرة أرباب الأعمال فى مجتمعنا . فإذا ما وضعناها فى خدمة أهل بيرو جميعا ، فسيكون بمقدورنا استغلال الاحتياطى الهائل من القدرة على تنظيم المشروعات الآخذة فى التطور فى جميع أنحاء البلاد . وكلما كثر عدد القادرين على المشاركة فى الاقتصاد واستكشاف الفرص ، عظمت إمكانات التنمية . فالقوة الكبيرة لاقتصاد السوق تكمن فى اعتماده على إبداع الناس وطاقاتهم على العمل ، بدلا من المساهمة المحدودة لصفوة مختارة على نحو تحكمى . والمطلوب هو إنجاز الانتقال من نظام يخضع الأفراد فيه لأهداف الدولة ، إلى نظام تعمل الدولة فيه فى خدمة الأفراد والمجتمع .

جدول أعمال للتغيير

رأينا أن الابتعاد عن النظام التجارى فى بيرو مع تجنب القمع ، يستلزم جعل النظام القانونى أكثر قربا من الواقع . ويوضح هذا الكتاب أن النظام القائم لصناعة القوانين عجز عن مواكبة

الأحداث ، مما أدى إلى المزيد من التمييز ضد أبناء شعب بيرو الذين هم من منبت متواضع ، مثلما أدى إلى تشويه سمعة القانون ذاته .

ومن ثم فان الاهتداء إلى سبل سليمة للخروج من إسار النزعة التجارية ، يعنى إعادة تصحيح وضع مؤسساتنا القانونية ابدائية ، بحيث تسمح بالاعتماد المتبادل السلمى وتطور الأفراد داخل مجتمع يتزايد تعقيدا وتباينا . ولم تشهد بيرو منذ الغزو الأسبانى ما تشهده اليوم من تغير قوى التأثير بعيد المدى . فلم نعد ، مثلما كنا ، مجتمعات محلية تعتمد على نفسها بنفسها ، بل يزداد اعتمادنا المتبادل على بعضنا البعض . وسوف يطَّرد هذا التغيير ، ولابد لنا من استنباط المؤسسات القانونية ووسائل الحكم التى تسمح لنا بأن نتعاون فى سلام خلال عملية تحول طويلة ، وربما تستمر إلى ما لا نهاية .

ولكى يتحقق هذا ، علينا أن نعتمد على ما هو مجد فعلا . وحتى نزيد كلامنا تحديدا ، يجب أن نعول على النظام المجاوز للقانون الذى ارتضته غالبية الناس على نحو ما رأينا . فقد قام هذا النظام الذى ينظم حقوق الملكية والعقود ، والذى تتولى تنفيذه المنظمات اللامركزية غير الرسمية ، من خلال عملية تلاؤم طوعية مع الظروف الجديدة . إن المعايير الرئيسية المجاوزة للقانون تتصف بالعمومية والتجديد أكثر من معايير النظام التجارى ، لأنها جاءت استجابة لقيام مجتمع حضرى أكبر حجما وأكثر سيولة من المجتمع التقليدى . إنها نتيجة عملية ملاءمة تلقائية مع حياة تستلزم قدرا أكبر من الاعتماد المتبادل والتنسيق .

بيد أن هذه المعايير ليست تامة الكمال . إذ تعوزها الكفاءة فى كل الظروف وبالنسبة للجميع ، ومن ثم تعوزها وسائل التنفيذ . وهى ليست مقننة وتفتقر إلى المصطلحات الفنية التى قد تشذبها . ولكن لا ريب فى أنها وثيقة الصلة بالمجتمع ، وذلك لأن أعدادا كبيرة من الناس تذعن لها طواعية . وتشير النظرية الاقتصادية إلى أن مثل هذا الإذعان لا يحدث إلا إذا كان النظام المجاوز للقانون أكثر كفاءة نسبيا من النظام الرسمى . فليس ثمة مجتمع يود أن يطيع قوانين لا تلائمه : وتجلى كفاءة هذه القوانين من واقع الالتزام بها على نطاق واسع . وعلاوة على هذا ، فإن هذا النظام المجاوز للقانون نتاج صرف للأوضاع فى بيرو ، وثمرة للتجربة القومية . وأدى هذا النتاج التلقائى للمعايير المجاوزة للقانون ، والذى تحقق على أيدى أصحاب الوضع غير الرسمى ، إلى بدء عملية إصلاح *الوضع القائم* ، موضحا الطريق الذى يتعين على المؤسسات القانونية أن تسلكه إذا ما أرادت أن تتلاءم مع الظروف الجديدة وتستعيد مصداقيتها الاجتماعية .

ومن ثم ، فإن التحدى يتمثل فى الوصول إلى نظام قانونى ومؤسسى ، يعكس هذا الواقع الجديد ، ويسمح للاقتصاد الذى يطفر تلقائيا بأن يعمل بطريقة منظمة ، ويمكن التجار وأصحاب المشروعات الرسميين قادرين على المنافسة من أن ينتجوا فى أمان بدلا من

أن يعوقهم ، وينقل إلى أفراد من القطاع الخاص تلك المسئوليات والمبادرات التى ظلت الدولة حتى الآن تحتكرها لنفسها دون نجاح . كل هذا سوف ييسر للنظام القانونى أن يستعيد مصداقيته الاجتماعية .

إن مؤسساتنا القانونية الراهنة لا توفر لنا سبلا لمعرفة ما الذى يعنيه سكان بيرو على كثرتهم وتنوعهم بالرفاهية الاجتماعية أو الحلول الملائمة لمشكلاتهم . وعلى مر السنوات الأربعين الماضية ، أثار هذا الشعب دائما وأبدا دهشة حكامه بتطلعاته وإنجازاته . ويرجع هذا جزئيا إلى أن مختلف أبناء بيرو لهم أهداف متباينة . وأنهم يغيرونها فى إطار العملية السريعة للتطور والتنوع وإصباغ الطابع الفردى الذى نمر به . ولكن يتجلى بوضوح ، وعلى مدى بعيد لا حدود له ، أن لا حاجة لمحاولة جعل البلاد تتفق على أهداف مشتركة : ذلك أن أى « مشروع قومى » لإنجاز أهداف محددة هو ضرب من المحال فى بلد متغاير العناصر وكثيف السكان مثل بلدنا . لكن ينبغى للمؤسسات القانونية فى البلد أن تهيىء السبل لأفراد القطاع الخاص لكى يقرروا لأنفسهم أى أهداف يريدون السعى إلى تحقيقها ، وأن تضمن لهم ، شريطة ألا يضيروا آخرين ، أن القانون يمكنهم من تحقيق أهدافهم . إن قيمة أهل بيرو تكمن فى تباينهم أكثر مما تكمن فى تماثلهم ، ومن ثم ، فبدلا من أن نبدأ بالمهمة المستحيلة للاتفاق على الأهداف ، يجب أن نتفق على وسائل إنجاز هدف مشروع .

ونرى أن هذه الوسائل تنقسم من حيث العدد إلى اثنتين : الأولى هى وسيلة معالجة المشكلات المؤسسية القائمة ، بقصد إزالة العقبات التى تمنع أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى حاليا من الاندماج ومن الانطلاق . والثانية هى وسيلة معالجة مشكلات المستقبل المتعلقة بالمؤسسات ، والتى تشتمل على الطريقة المتبعة فى وضع القوانين . وسوف نلقى نظرة فاحصة الآن على الوسيلتين .

المشكلات المؤسسية الراهنة

فى البداية ، يتعين دمج أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى فى نظام اقتصادى وقانونى واحد يجرم التمييز ليتمكن جميع السكان من استخدام طاقاتهم الإبداعية على أكمل وجه .

وعندما يتحدث البعض عن دمج أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى ، فإنهم يعنون « إضفاء الطابع غير الرسمى » على الرسميين لتحريرهم من القيود القانونية ، بينما يقصد آخرون « إضفاء الطابع الرسمى » على غير الرسميين للحد من النتائج المعاكسة للوضع غير الرسمى . ولكن الدمج الذى نعنيه يشمل فى الواقع الأمرين معا : إزالة القيود غير المثمرة من النظام القانونى ، ودمج كل فرد فى الوضع الرسمى الجديد .

ويبين التاريخ أن مجتمعا متقدما قام فى البلدان التى أدمج فيها المهاجرون ، وأنشئت فيها مؤسسات منحت كل فرد من سكانها فرصة المشاركة فى الإنتاج والشروع فيه . ذلك أن البلدان التى ظهرت فيها تباشير النجاح - من خلال إنتاج السلع والخدمات التى تحتاج إليها هذه البلدان ، وليس من خلال لحصول على امتيازات تمنحها الدولة - حققت تقدما ، وحققت بطبيعة الحال أيضا اندماجا . ومن ناحية أخرى ، فإن البلدان التى ظلت فيها المؤسسات القانونية على حالها دون تغيير عقب الهجرة ، لم تحقق نجاحا كبيرا بل غالبا ما تفجرت فيها القلاقل والعنف .

وتغيير المؤسسات القانونية ليس بالأمر الهين اليسير . ولكى يتحقق هذا ، يلزم تحديد أهم مشكلات البلد الضاغطة والحاسمة ، ومعرفة أى المؤسسات القانونية تتيح لكل فرد الفرص على نحو أكثر كفاءة ، وأى المؤسسات ترسخ صفات القدرة على تنظيم المشروعات اللازمة لإنتاج الثروة ، وأيها يعزز التنسيق بين الأفراد ويدعم الاستخدام الكفء للموارد .

وفى هذا الصدد ، يوضح لنا النظام المجاوز للقانون أن ما يريده أهل بيرو ، هو أولا وقبل كل شىء ، حقوق ملكية ثابتة ، ومعاملات تجارية موثوق بها ، وأنشطة مأمونة . إنهم يريدون صكوكا قانونية تيسيرية ، لا يملكونها الآن ، وهم يريدون ، ثانيا ، تجنب المعايير القانونية المعوقة بقدر الإمكان ، وهم يريدون ثالثا ، إحلال التنظيمات غير الرسمية والخاصة محل الدولة فى مجالات كثيرة . وهكذا ، فإن برنامج الحد الأدنى لتوحيد صفوف البلاد يستلزم تبسيط البيروقراطية الحكومية ولا مركزيتها ، ثم أخيرا إلغاء القواعد المقيدة للحياة الاقتصادية ونزع الطابع السياسى عنها . ولنحاول معا الآن النظر فى هذه النقاط .

التبسيط

نعنى بكلمة « التبسيط » اتخاذ خطوات تجعل أداء المؤسسات القانونية هو الأداء الأمثل للإقلال من ، أو إلغاء ، مظاهر الازدواج والأجزاء غير الضرورية من القوانين . والتبسيط لا يؤثر على الجذور أو على النظام التجارى ، وإنما يؤثر فقط على نتائجه .

ويقتضى التبسيط أن نحدد بداية نوع التشريع المتسبب فى أكبر الأضرار - رفع تكاليف دخول النشاط الرسمى والبقاء فيه وكذلك رفع تكاليف الوضع غير الرسمى . إذ أن هذه التكاليف هى تبديد للموارد ، وتقييد للمدى الذى يستطيع به أصحاب الوضع الرسمى أن يتلاءموا مع الظروف الاقتصادية المتغيرة ، فضلا عن أنها تمنع أصحاب الوضع غير الرسمى من تطوير طاقاتهم إلى أقصاها .

وهذه المشكلات الثلاث لا تؤثر فقط على مشروعات الأعمال المعنية بصورة مباشرة ، بل تؤثر أيضا على المستهلكين ، الذين يتعين عليهم دفع أسعار أعلى بسبب التكلفة الناجمة عن

حشد القوانين ، فضلا عما يكابدونه من انخفاض نوعية السلع نتيجة أن المؤسسات تعمل بكفاءة أقل . وهى تضر أيضا مستخدمى وموردى مشروعات الأعمال الرسمية ، لأنهم يحصلون على عائد أقل نظير مساهمتهم ، لأن هذه المساهمة لا تستخدم بصورة كفء .

والتبسيط يعنى استخدام تقنيات باتت معروفة جيدا مثل « إلغاء الطابع البيروقراطى » فى البلدان المتقدمة النمو . ويتضمن هذا أن تحل محل القوانين التى تحدد كيفية الوفاء باشتراطات معينة ، قوانين تنص على الأهداف المنشودة . وهذا من شأنه أن يخفف العبء الملقى على كاهل الملزمين بطاعة القوانين المعنية ، وذلك لأنه بدلا من أن يكون عليهم استكمال اشتراطات قبل أن يفعلوا شيئا ما ، تجرى متابعتهم بعد القيام به للتأكد من امتثالهم للقانون . وتقلل هذه الإجراءات – التى تؤكد المتابعة بأثر رجعى بدلا من العمل المكتبى الروتينى المسبق – البيروقراطية دون التخلى عن الضوابط الضرورية ، وتكفل أيضا وسائل للتنفيذ أكثر كفاءة .

كما أصبح التبسيط ممكنا أيضا عن طريق الرصد التلقائى لمدى ملاءمة القوانين التى تم إقرارها ولكنها لا تزال بحاجة إلى اختبار يؤكد كفاءتها وضروريتها . ويتأتى هذا عن طريق سن تشريعات نسميها « القوانين الموقوتة » التى تستمر سارية لفترة محددة فقط . ويسقط القانون تلقائيا بنهاية الفترة المحددة له ، ما لم تؤكد الخبرة من متابعة تطبيقية ، الحاجة إلى تجديده .

ويمكن خفض كم الأعمال المكتبية الروتينية التى تقوم بها الحكومة ، عن طريق ربط برامج خفض العمل المكتبى الروتينى بمخصصات الميزانية - حيث يعنى الروتين الأقل مخصصات مالية أكبر - أو عن طريق حرية حصول الجميع على المعلومات البيروقراطية بحيث يكونون جميعا على دراية بالقواعد القانونية أو العرفية للممارسات البيروقراطية ، وبذا يمكنهم الضغط على البيروقراطية لإلغاء الممارسات الإدارية الضارة والتى لا لزوم لها .

والتبسيط يعنى فى معظمه ، خفض تكلفة أن يكون المرء منتجا دون تغيير النظام السياسى . وعندما تتحدث حكومات بيرو عن الحد من البيروقراطية ، فإنها تعنى التبسيط عادة ، وهى على استعداد لتغيير القانون ، فقط إذا لم يمس هذا سلطانها السياسى .

اللامركزية

نعنى بكلمة « اللامركزية » نقل المسئوليات التشريعية والإدارية من الحكومة المركزية إلى الحكومات والأجهزة المحلية والإقليمية ، بغية جعل السلطات على اتصال مباشر بالواقع وبالمشكلات المطلوب حلها ، ويعنى هذا إعطاء أجهزة الحكم المحلى ، سلطة التشريع ،

دون سيطرة مسبقة من جانب الحكومة المركزية ، فى جميع الأمور التى يمكن معالجتها على المستوى الإقليمى ـ لإصدار القوانين التى لن يكون لها أثر معاكس على بقية البلاد .

و « اللامركزية » غير « اللاتمركزية » اللتان كثيرا ما يحدث خلط بينهما . فعندما يفتتح فرع للبنك الزراعى فى بيورا ، أو قام محكمة للضمانات الدستورية فى أركيبا ، فهذه ليست لامركزية وإنما هى « لاتمركزية » . واللامركزية تعنى عمليا ، نقل صناعة القوانين وصناعة القرارات إلى الحكومات المحلية . واللاتمركزية تعنى ببساطة ، نقل بعض الوظائف من المركز إلى المحافظات ، بينما اللامركزية تعنى التخلى عن قدر من سلطة صناعة القرار لصالح المحافظات .

واللامركزية شأن التبسيط ، لا تغير النظام التجارى بشكل جذرى ، لأن التواطؤ بين أجهزة الحكم وبين المواطنين أصحاب الامتيازات ، يمكن أن يجرى على المستوى المحلى مثلما يجرى على المستوى القومى . ولكن يمكن لنظام اللامركزية أن يؤدى دورا تكميليا مهما جدا فى جدول أعمال التغيير ، وذلك لأنه يمكن أجهزة الحكم المحلى من المنافسة ، مثلما يمكن السكان من المقارنة بين أولئك الذين ييسرون أمور الحياة الإنتاجية ، وأولئك الذين لا يفعلون ذلك . والتشريع الذى يوفر نظاما أفضل من القوانين ، سيلقى حسن الجزاء ممن يستقرون أو يقيمون مشروعات أعمالهم فى ظله ، بينما سيحاول آخرون محاكاته ، وبذا تتحسن نوعية صناعة القوانين فى البلاد .

وعلاوة على هذا ، إذا كان لوضع غير الرسمى هو وليد نقص فى الاتصال بين الحكومة والمحكومين ، فإن الأمور سوف تتحسن إذا ما تم اتخاذ أكبر عدد من القرارات على المستوى المحلى ، حيث تكون أجهزة الحكم أقرب إلى الناس . وعلاوة على هذا ، فإن أكبر المشكلات المتعلقة بالوضع غير الرسمى ، إنما هى مشكلات محلية فقط . وعلى الرغم من أن بعض القوانين العامة ستحل مشكلات مشتركة بين قطاع عريض من السكان ، إلا أن ثمة عددا من القضايا التى لا يمكن معالجتها أو حلها بكفاءة إلا على نطاق أصغر فحسب . وأخيرا ، فإن اللامركزية تيسر محاولة تطبيق الحلول التجريبية بغية الكشف عن طبيعة المشكلة ، ومن ثم الاقتراب بدرجة أكبر من الحل الشامل .

وعلى الرغم من أن نقل السلطة كان جزئيا ومحدودا فحسب ، فإن تفويض أجهزة الحكم المحلية بتنظيم الإسكان فى عام ١٩٨٠ خفض الوقت اللازم للحصول على سند تمليك المنزل فى محافظة ليما ، بنسبة أربعة أخماس .

إلغاء القيود التنظيمية

نقصد بعبارة « إلغاء القيود التنظيمية » زيادة مسئوليات وفرص الأفراد من القطاع الخاص ، والحد من مسئوليات الدولة وفرصها . ويضرب إلغاء القيود التنظيمية ، شأنه شأن

المشاركة الديمقراطية فى وضع القوانين ، فى صميم النزعة التجارية . ويتضمن فصل الاقتصاد عن السياسة حماية للدولة من ألاعيب اتحادات إعادة التوزيع وحماية للاقتصاد من السياسيين ، تماما مثلما تم فصل الكنيسة عن الدولة . وعلى الرغم من أن جميع النظم الاقتصادية والدينية والسياسية تعتمد على بعضها البعض ، وتتكامل لصنع النظام الاجتماعى للبلاد ، إلا أن كلا منها له قدر كبير من الاستقلال بحيث إن أيا منها لا يعيش على حساب غيره .

ويقتضى الأمر تحرير المجال الاقتصادى من قبضة سماسرة السلطة السياسية ومن تأثير عملية وضع القوانين على نحو تعسفى ومن المصالح الطفيلية . والمجال السياسى بدوره ، ينبغى جعله مستقلا عن هيكل السلطة الاقتصادية . كما يجب زيادة قوته وكفاءته عن طريق قصره على إدارة عدد من المشكلات سهلة القياد وأن يتحرر من تدخل المصالح الأنانية للقطاع الخاص . يجب أن تتوافر لنا دولة قوية وقادرة ، وهذا لن يتأتى إلا إذا تخلت الدولة عن محاولة معالجة جميع التفاصيل وسعت بدلا من ذلك ، إلى أن تخلق الظروف الأساسية للتنمية .

وفى التطبيق ، فإن إلغاء القيود التنظيمية ، يعنى أربعة أمور : إنه سيبدل بسيطرة الدولة التنظيمية على الاقتصاد سيطرة متمثلة فى أحكام قضائية . ويعنى منح جميع المواطنين حرية الوصول إلى السوق ، وجعل الصكوك القانونية الميسرة فى متناول الجميع . ويعنى زيادة نسبة الموارد المتاحة بحيث تستطيع الدولة أن تؤدى ما يعجز عنه الأفراد من القطاع الخاص . ويعنى أخيرا تفويض التنظيمات ذات الوضع غير الرسمى فى تولى المسئوليات التى تستطيع أداءها بصورة أفضل .

وأول هذه الأمور سوف يسقط من أيدى الدولة سلطة تقييد أو منح فرص الوصول إلى الإنتاج . وهذا من شأنه أن يحد من سلطة الدولة فى تقرير من له أن ينتج ومن ليس له ، وأى سلع أو خدمات سوف يتم التصريح بها ، وبأى أسعار وبأى كميات . وليس معنى هذا خلق مناخ من الفوضى - بل العكس تماما . ذلك أن إلغاء القيود التنظيمية سوف يعنى تحرير الموارد العامة بحيث يمكن للدولة أن تستخدمها لضمان فرض قواعد للعبة صارمة وكفء ، وأن لا تكون للحرية التى سيتمتع بها الأفراد آنذاك آثار معاكسة . إن الازدحام الخانق ، والظروف غير الصحية والمتسمة بالقذارة ، والفوضى وانعدام التنسيق ، وهى الظاهرة المقترنة بالأنشطة غير الرسمية ، تبين أن محاولة ضبط الإنتاج بصورة مباشرة غير مجدية ، وأن الأمر الأكثر أهمية هو أن تنفذ الدولة نظاما للمسئولية المجاوزة للتعاقد ، بغية موازنة النتائج المعاكسة الناجمة عن أنشطة الأفراد وتصحيحها والعقاب عليها .

ولكن لكى تفعل الدولة هذا ، لابد وأن توفر نظاما سريعا كفئا للعدالة فى متناول مجموع

السكان . وبدلا من أن تنظم الدولة الاقتصاد بالاعتماد أساسا على اللوائح ، حرىّ بها أن تفعل هذا من خلال القضاء ، بعد وقوع الحدث عند الاقتضاء . وبهذا سيقل اهتمام الدولة بشئون إدارة الموارد ويزيد اهتمامها بإدارة شئون العدالة لتضمن احترام القوانين ، وألا تمضى إساءة استعمالها دون عقاب . وتوضح خبرة البلدان المتقدمة النمو أن تركيز الاستثمار والجهد العام من أجل خلق جهاز قضائى كفء وأمين لإدارة شئون العدالة بين أفراد القطاع الخاص الذين يديرون جهاز الدولة الإنتاجى ، يعد عملا أكثر فعالية من محاولة جعل الدولة ذاتها قائمة بمشروعات الأعمال على نحو جيد . فالدولة الملتزمة بالتدخل ، تستلزم أجهزة بيروقراطية ، ومفتشين ، وموظفين كتابيين ، واقتصاديين ، ومحاسبين وغير ذلك من الموظفين ممن لا ضرورة لهم ، إذا ما كان تطبيق القانون أكثر بساطة ، ذلك لأن النظام القضائى يعمل فقط عندما يكون هناك متقاضون ، قليلون نسبيا ، وليس حين يتعلق التقاضى بجماهير عريضة من المواطنين يصعب قيادهم .

وهذا هو السبب فى أنه من لحيوى إصلاح القضاء والتحكيم ونظام قاضى الصلح ، وبصفة عامة ، جميع المؤسسات لتى توفر النظام دون جمود أو فساد أو انعدام للكفاءة ، وهى الأمور التى تقترن بتدخل الدولة المباشر فى الحياة الاقتصادية .

ويتعين على الدولة أن توفر أيضا الوسائل القانونية التى تيسر التنمية . ويعنى هذا ، تغيير المؤسسات القانونية بحيث تغدو الملكية العقارية شائعة ويطمئن جميع أهل بيرو إلى أنهم يملكون سندا لا يقبل المنازعة بشأن هذه الملكية ، ويجنون المنافع القانونية لاستثمار قوة عملهم أو رأسمالهم فى تنميتها .

وسبق أن رأينا أن وسائل التبادل ليست دائما مأمونة أو يمكن للجميع الحصول عليها . وبناء على هذا ، يتعين على الدولة أن تشجع وتوفر آليات التعاقد التى تيسر لكل فرد تجميع وحشد جهد العمل والفكر ورأس المال والموارد . ويتعين أن تكون العقود ومشروعات الأعمال أمرا يسيرا ، وأن تكون حصيلة المعاملات التجارية أمرا يمكن التنبؤ به ، بغية ترسيخ دعائم سوق كفء .

وفى رأينا أن إلغاء القيود التنظيمية يتعين أن يشتمل على تفويض المهام وسلطة القسر ، إلى المؤسسات الخاصة الرسمية وغير الرسمية التى تعمل حاليا على نحو أفضل من الدولة . فإذا ما تحدد لهذه المؤسسات إطار قانونى ملائم ، انتفت الأسباب التى تحول دون أن تكون فى وضع أفضل من الدولة للاضطلاع بمهام معينة .

وبعد أن تعهد الدولة بهذه المهام الجديدة ، إلى أفراد من القطاع الخاص أو المنظمات القضائية أو غير الرسمية ، يصبح بإمكانها أن ترصد موارد أكثر لأداء تلك الأمور التى يعجز عن أدائها الأفراد أو لا يؤدونها على أحسن وجه . مثال ذلك صون الموارد الطبيعية

والملكية العامة ، وحماية التراث القومى ، والأمن الشخصى ، ومراقبة الاحتكارات والممارسات التقييدية ، والنقل ، والتعليم ، وذلك لأن القطاع الخاص لا يكفى لأداء أى منها .

وتعد إعادة توزيع الموارد على أشد الناس فقرا وأقلهم حظا من المسئوليات الأساسية الملقاة على عاتق الدولة ، شريطة ألا يستخدم هذا كتكئة لمنح امتيازات لقلة أو خذلان الآخرين جميعا ، بما فى ذلك أفقر الناس . ومن الصواب تماما المطالبة بجعل إعادة التوزيع ، من المهام الكثيرة الموكولة للدولة . ولكن الأمر الحاسم هو أن يعاد توزيع الثروات على المحتاجين بطرق لا تعوق الإنتاج ، والعمل ، والادخار . وإذا ما ظلت إعادة التوزيع عذرا للاستمرار فى الإضرار بحقوق الملكية أو فرض اشتراطات مبالغ فيها مقابل استخدامها والتمتع بها اقتصاديا ، أو لتقويض أمان العقود ، فسوف نظل كما نحن دولة متخلفة . وإذا دأبنا على البحث عن علاج لنتائج الفقر بهذه الطريقة ، فإننا لن نفعل شيئا بذلك سوى المساعدة فى تفاقم الأسباب الكامنة وراءه . لهذا يتعين أن تأخذ إعادة التوزيع أشكالا لا تشوه الحوافز الاقتصادية ، على نحو ما يحدث عند تحويل المال عن طريق فرض الضرائب ، وبهذا فإن الحماس المفهوم لعدالة إعادة التوزيع لا يعوق عدالة الإنتاج .

ولعل القارىء قد أدرك أن الهدف من إلغاء القيود التنظيمية هو نفس الهدف الذى يزعم أصحاب المذهب التجارى أنهم يسعون إليه ، بما فى ذلك الأرض ، والائتمان ، والتعليم ، والنقل ، والأمان ، ومساعدة المحتاجين . ولكن الفرق يكمن فى أن الدولة التى ألغت قيودها التنظيمية ، تنجز هذه الأهداف عن طريق تيسير أداء السوق ومراقبتها وليس عن طريق الحلول محلها .

ومن ثم ، فإن المطلوب ليس إلغاء النشاط غير الرسمى ، بل دمجه وإضفاء الصبغة القانونية عليه ودعمه . ويتعين مكافحة الاحتكارات الخاصة واحتكارات القلة عن طريق إعطاء كل فرد فرصة الوصول إلى السوق وليس بإحلال احتكارات الدولة محلها . ويلزم مقرطة الائتمان عن طريق تشجيع المنافسة بين الممولين ، وليس عن طريق تأميمه أو وضعه تحت رحمة السياسيين والبيروقراطيين .

صفوة القول ، أننا جميعا ، أصحاب الوضع الرسمى وكذا أصحاب الوضع غير الرسمى الحاليين ، بحاجة إلى أن تحكمنا قوانين عادلة كفء بدلا من سلطة الدولة التحكمية .

المشكلات المؤسسية فى المستقبل

يتمثل السبيل الثانى لملاءمة النظام القانونى مع الواقع ، فى التأكد من عدم تكرار أخطاء الماضى ، عند سن تشريعاتنا فى المستقبل .

وبناء عليه ، يجب أن تكفل الإجراءات التشريعية قيام الحكومات بتبرير القوانين التى تخطط لإقرارها ، محددة ضرورتها ومبينة أن منافعها ترجح تكاليفها المحتملة ، ومن ثم لا ينبغى تبسيطها أو إلغاء قيودها التنظيمية ، أو الحد من مركزيتها مستقبلا . إذ يتعين أن تكون صناعة القوانين واضحة شفافة ، وأن تجرى متابعتها على نحو صحيح ، مما يعنى إخضاعها للمراقبة من جانب جمهور الناخبين من خلال التشاور مع الناس . ويعتقد معهد الحرية والديمقراطية أن هذه الآلية تستلزم إجراءين : أن تنشر السلطات مشروعاتها التشريعية ثم تستمع إلى وجهات نظر الرأى العام واقتراحاته واعتراضاته .

وعلى عكس الحال فى بيرو ، فإن جميع الديمقراطيات فى البلدان المتقدمة النمو تقريبا تمارس نوعا من الرقابة على أسلوب حكوماتها فى إصدار القوانين . والديمقراطية تعنى ، بالنسبة لنا ، انتخاب حكومة جديدة كل خمسة أعوام ، وإعطاءها شيكا على بياض طوال مدة ولايتها ، والإحجام عن جميع أشكال الاتصال معها إلى أن تجرى انتخابات أخرى ، وهذا يحيل صناعة القوانين الطالحة ، أى صناعة القوانين دون مشورات شعبية ، إلى سلسلة من المفاجآت المذهلة التى لا نكاد ندركها . وفى بلد تصدر السلطة التنفيذية حوالى ٩٩ فى المائة من جملة قوانينه ، بينما لا يصدر البرلمان سوى الواحد فى المائة الباقية فقط ، ليس لنا أن ندهش ، على نحو ما يحدث فى أفضل التقاليد التجارية ، من انفصال النظام القانونى عن الواقع وعن حاجات السوق ، ومن أنه يحابى اتحادات إعادة التوزيع والنزعة الإرادية المركزية .

ومن جانب آخر ، فإن نظاما ديمقراطيا لصياغة القوانين ، يستطيع أن يحترم ويدمج ويضع القواعد والممارسات الإيجابية التى تتولد تلقائيا من أصحاب الوضع الرسمى وغير الرسمى على السواء . وحيث إن مثل هذا النظام ييسر الاستيعاب المستمر لنظام هو أبعد ما يكون عن السكون والثبات ، فإنه يساعد بذلك على ملاءمة القوانين واتساقها مع الواقع . وهدف نظام كهذا هو إقامة نظام لا يستند على مفاهيم حددتها مسبقا الحكومة المركزية بل على حاجات وتطلعات أهل بيرو . وثمة ميزة أخرى للتشاور الشعبى هو أن عملية صياغة القواعد تستفيد بذلك ، وعلى أحسن وجه ، من المعارف المتناثرة فى جميع أنحاء البلاد . ففى مجتمع يتفاعل فيه الملايين من سكانه بوسائل تعد بالبلايين ، وينفذون آلاف العقود التى تمتزج فيها تشكيلة متنوعة من الثقافات وأساليب الحياة ووجهات النظر ، لا يتصور أن تستطيع أى سلطة ، وبدون تشاور ، الحصول على جميع المعلومات التى تحتاج إليها فى صياغة قواعد أو معايير صالحة للتطبيق .

ولنا أن نمضى إلى أكثر من ذلك ونقول إنه مثلما أن هناك تقسيما للعمل داخل البلد ، كذلك هناك تقسيم للمعرفة . وهكذا ، فإن وضع القوانين تأسيسا على المعارف المتناثرة بين

الناس فى كل أنحاء البلاد ، أكثر كفاءة وجدارة من ترك الأمر فى يد مجموعات صغيرة من الموظفين العامين ومستشاريهم . فعندما يضع الأفراد القوانين بشكل تلقائى ، فإنهم يبنونها على أساس من خبرتهم ، وملاحظاتهم لما ينجح ، وعلى أساس التحسينات التى جرت فى الماضى ، وليس على أساس عملية استدلال عقلى تقوم بها حلقة مغلقة . كذلك فإن صياغة القوانين بطريقة ديمقراطية ، تساعد على دعم وضع المجموعات الأقل تنظيما أو الأضعف بالمقارنة باتحادات إعادة التوزيع . إنها تجعل عملية الصياغة تجرى واضحة شفافة ، وتجعل من الصعوبة بمكان مفاجأة الرأى العام بقانون يعيد التوزيع لصالح مثل تلك الاتحادات . إن شعب بيرو ، على خلاف أعضاء اتحادات إعادة التوزيع ، شعب غير متجانس ومتناثر ، ومن ثم فهو أكثر تعرضا للخطر . لذا فإن النظام الديمقراطى يلزم الحكومة بأن تبرر أمام الرأى العام الحاجة إلى قانون جديد ، والتأكد من أنه لن تستفيد أى مجموعة على حساب المجموع . وبوجه عام ، فإن هذا من شأنه أن يزيد من النفوذ السياسى للرأى العام ، الذى يخسر أشد الخسران من جراء اللوائح التجارية . ويعنى هذا أيضا ، أن الحكام سيكونون مسئولين أمام الرأى العام دائما وليس كل خمس سنوات فحسب .

وإذا شئنا مقرطة النظام القانونى ، فإنه يتعين الوفاء بشرطين جوهريين : ضرورة نشر مشروعات القوانين ، وتحليل تكاليفها ومنافعها . إن هذين الشرطين سيؤديان إلى تحسين نوعية القوانين واللوائح التجارية ويقللان كميتهما .

نشر مشروعات القوانين

يتعين نشر مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية التى تعدها السلطة التنفيذية قبل إصدارها حتى يتسنى لكل من له مصلحة أن يبدى رأيه بشأنها ، موضحا اعتراضه ، أو مبينا تعليقه واقتراحاته . وهذا من شأنه أن ييسر تعبئة الرأى العام ضد اللوائح التى تعيق النشاط الاقتصادى أو تدر دخلا لجماعة بذاتها .

والنشر المسبق يهيىء للدولة وسيلة لمعرفة وجهة نظر الرأى العام بشأن كل مقترح تشريعى . فإذا وضع المسئولون عن صياغة القوانين مشروعات قوانين سيئة ، فإن رد فعل الجمهور سوف يحيطهم علما بأن المطلوب هو إصدار قوانين أفضل . وهذه الوسيلة للوصول إلى الرأى العام تضاعف من فضائل الديمقراطية ليتسع نطاقها من الانتخابات إلى عملية إدارة شئون الحكم بأسرها . ولكن حين نفتقد هذه الوسيلة ، على نحو ما هو حادث الآن ، أى حين تكون البيروقراطية هى القناة الوحيدة التى يتلقى من خلالها رجال الشرطة معلوماتهم ويحكمون البلاد على هديها ، فإن أجهزة الحكم تتحجر .

تحليل التكاليف والمنافع

يحسن أن تقترن مشروعات القوانين بدراسة تحليلية عن تكاليف ومنافع آثارها الاجتماعية والاقتصادية المحتملة ويتعين على الموظفين العامين أن يوضحوا ما الذى يجعل مقترحاتهم أفضل من مقترحات غيرهم ، وذلك بهدف ضمان أن تسمو المناقشات بشأن مدى ملاءمة التشريعات المقترحة على المعايير القانونية البحتة ، وتضع موضع البحث الآثار التى يمكن أن تترتب عليها بالنسبة للغير .

واشتراط أن تبرر الحكومة كل مقترح تشريعى بتحليل للتكاليف والمنافع سيحقق ثلاثة أهداف على الأقل . أولا ، أنه سيحدد ، ويلغى بصورة تلقائية تقريبا ، القوانين التى تخلق عوائق لا لزوم لها . ثانيا ، حيث إن الكثير من اللوائح التجارية ليس لها أساس معقول ، فسوف يكون عسيرا تبرير مقترح ضار أمام رأى عام يقظ ومطلع . ثالثا ، سيكون بالإمكان استبعاد القوانين التى تتوافر لها بعض المبررات غير أن تكاليفها تتجاوز منافعها . إن الانضباط الذى تفرضه الحاجة إلى تقديم تحليل بالتكاليف والمنافع ، سوف يلزم الإدارة الحكومية المعنية بإسقاط أى اقتراح بقانون معيب قبل نشره . وهذا يعنى أن مجرد نشر مشروع القانون يفيد أنه نشر لأن ثمة أساسا يرتكز عليه ، وأن الجماعات ذات المصلحة لديها فرصة تأكيد أو رفض النتائج التى انتهت إليها السلطات .

والجدير بالذكر أن جميع التقنيات التى عرضناها لمقرطة النظام القانونى تتسق مع متطلبات التبسيط ، وإلغاء القيود التنظيمية ، وتحقيق اللامركزية . وغالبا ما يؤدى استخدام إحدى التقنيات إلى تحسين التقنيات الأخرى .

بالطبع ، هناك تغييرات أخرى كثيرة يتعين إجراؤها . فالدولة لديها مسئوليات كثيرة يقتضى الأمر زيادتها ودعمها . ولنا أن نناقش أيضا مستوى تدخل الدولة فى القطاعات المختلفة . ولكن هناك بوجه عام ، اتفاق شائع على أن تدخل الدولة فى بيرو مبالغ فيه وضار . وثمة شواهد دامغة على أنها تستبعد غالبية المواطنين من النشاط القانونى ومن الاستهلاك ، وأنها لا تساعد على تطوير النشاط الاقتصادى وحماية الملكية وجعل العقود إجراء موثوقا به ، ولا تقيم العدل . إنها على أحسن الفروض تزيد حياة الجميع تعقيدا . ولكن إذا ما التزمنا فى عملنا بالإجراءات المقترحة ، فمن المرجح أن تنشأ بعض الشروط التى تكفل للنظام القانونى الإسهام بإيجابية فى التنمية . إذ يتعين أن نبنى القوانين على أساس من السلوك العام .

كما أن النظام القانونى يمكن أن يعمل على نحو يسمح بأن يندمج فيه تلقائيا النظامان الاقتصادى والاجتماعى الناشئان عفويا ، مما يدعم طاقات الناس الإنتاجية والتنظيمية . وعند تحقق هذه الأهداف ، تبدأ القوانين الصالحة فى أن تسود المجتمع .

ملاحظات ختامية

القضايا التى تناولناها فى هذا الكتاب لا ينضب لها معين . ومما لا شك فيه ، أنه يتعين إعادة كتابتها مع ظهور شواهد جديدة . بيد أننا نعتقد أنه من الحيوى أن نقدم للقارىء بعض الاستنتاجات الأساسية التى توصلنا إليها نتيجة لهذا البحث الباكر فى الوضع غير الرسمى فى بيرو . وهذه الاستنتاجات سوف تفيد على أحسن الفروض ، فى توجيه البحوث أو التحليلات مستقبلا ، وسوف تجيب على أسوأ الفروض ، عن انتقادات وربما تفند بعض الأحكام المسبقة . وعلى أية حال ، فإننا نعتقد أنها تشكل نقطة انطلاق مهمة لحوار لم يأخذ مجراه بعد .

ونحن مقتنعون بأن بيرو تحتوى على احتياطى غير عادى من الموارد البشرية المنتجة ، التى تكشف كل يوم عما تملكه من طاقة وإبداع مذهلين . إنها تملك قوة هائلة ، لأنها تغلبت على قهر النظام التجارى الذى امتد قرونا . ووجودها فى حد ذاته برهان ساطع على الإمكانات التى فشلت البلاد فى استغلالها حتى الآن . ونحن مقتنعون بأنه مع الاعتراف بأهمية القانون ، سنجد أن المشكلة الحقيقية لا تتمثل فى وجود الوضع الرسمى أو غير الرسمى .

وثمة اتفاق شبة إجماعى على ضرورة تحويل هياكل البلاد . ونحن نعتقد أن هذا التحول قد بدأ بالفعل على يد أصحاب الوضع غير الرسمى ، وأن ما يتعين على حكومتنا أن تفعله هو تغيير القانون حتى يغدو هذا التحول عملا منظما يسمح لنا بالتلاؤم على نحو سلمى وأكثر إنتاجية مع أسلوب جديد للحياة فى المجتمع . إن ملاحظتنا للوضع غير الرسمى ستبين لنا ، عاجلا أم آجلا ، أنه فى حين أن إعادة صياغة النظام القانونى ستبدو مهمة أكثر تواضعا من عملية إخفاء طابع ثورى على النظام الاجتماعى للبلاد من البرج العاجى للحكومة ، فإنها فى الواقع مشروع أكثر أهمية وأبعد مدى لأنها تستند على طاقات السكان كلهم وقدرتهم على التجاوب مع الفرص المتاحة .

وينبغى لنا أن نبدأ فى النظر إلى تنمية البلاد فى ضوء الأرباح والخسائر . وسوف نجد أن أكثر الخسائر ناجمة عن القطاع العام ونظام إعادة التوزيع اللذين ألفنا معهما الخسائر ، وأن الأرباح هى حصاد الأفراد ذوى القدرة على المنافسة ، سواء منهم أصحاب الوضع الرسمى أم غير الرسمى . ويجب علينا أخيرا أن نسقط جميع الأحكام المسبقة التى تجعل بعضنا يزدرى أصحاب الوضع غير الرسمى ، وأن نتخلى عن النظرة القائلة بأن شعبنا ، سواء لأسباب عرقية أو ثقافية ، « مختلف » ومن ثم ، عاجز عن الإفادة بميزات الحرية ونظم اقتصادات السوق التى عرفتها بلدان أخرى . لقد استخدمت هذه الأحكام على

مر سنوات لتبرير إعادة توزيع القليل الذى نملكه ، وعلى أساس تمييزى ، لتفيد به قلة من جماعات المصالح .

ونحن على يقين من أنه ما إن يتوافر لنا فهم كامل شامل للآثار المعاكسة المترتبة على مؤسساتنا القانونية ، نغدو قادرين على تخليص أنفسنا من عقدنا إزاء البلدان المتقدمة النمو . ذلك أن الكثير من نكساتنا يمكن أن نعزوها إلى مؤسساتنا التى عفا عليها الزمن . ونحن نعتقد أننا إذا ما درسنا تاريخنا من هذه الزاوية ، فإنه سيكف عن أن يكون مصيدة لها طابع محافظ تجعلنا فريسة لحكام طغاة تتوافر لهم فصاحة لسان ، كما ستتوافر لنا القدرة أخيرا على تحويل تاريخنا إلى أداة للتقدم تساعدنا على خلق مؤسسات كفء ونظم جديرة بجهد وتضحية شعبنا .

ونأمل أن يساعد هذا البحث أهل الجناح اليسارى الأصليين ليروا أن القلق بشأن البؤس والجوع ليس مقصورا على جناح سياسى دون سواه ، وأن كل من له وعى منا يشاركهم همهم ، وأن المشاعر النبيلة لابد وأن يواكبها عمل فعال لمكافحة الفقر ، وأن تحويل الصراع الطبقى إلى صراع من أجل المبادرة الشعبية والقدرة على تنظيم المشروعات، هو تحد فكرى جدير بأن نبذل له قصارى جهدنا . أما قادة الجناح اليمينى فى بيرو فقد يكون بإمكانهم أن يلعبوا دورا مهما فى المستقبل ، إذا ما تيسر لهم أن يدركوا ، بفضل نظرة جديدة إلى الوضع غير الرسمى ، أن أحكامهم قد أغلقت عيونهم دون مشكلات الفقراء من أبناء الشعب وإمكانيات جذب ومساعدة أكثر الطبقات احتياجا .

إن مفاهيم الجناح اليمينى والجناح اليسارى فى بيرو ، تشوش الأمور أحيانا بدلا من أن توضحها . فنحن نعتقد ، بغض النظر عن بلاغة الخطاب التى تميز كلا منهما ، أن الأمر المهم هو أن كلا الجانبين يكافئان من يستخدمون مواهبهم للحصول على امتيازات بدلا من تشجيع من يخلقون الثروة والرفاهية . إن النزاع بين النزعة التجارية وبين اقتصاد السوق يساعد على تفسير المفارقة الظاهرة التى تجعل نسبة كبرى من أبناء الطبقة الوسطى فى بلدنا موالية للدولة ، وهم غالبا من أصحاب التطلعات الاشتراكية . بينما تطالب القطاعات الشعبية بالمشروعات الخاصة والتعاون الحر والتنظيمات اللامركزية . ونحن على يقين من أنه إذا قيم الجناح اليمينى والجناح اليسارى فى البلدان المتقدمة النمو الشواهد على نحو سديد ، فإنهما سوف يدينان نظامنا معا . ربما يدينه الجناح اليمينى بسبب عدم الكفاءة ، بينما يدينه الجناح اليسارى بسبب مظالمه .

إن من أفدح أخطاء حكامنا أنهم شغلوا بالهم بتكاليف الإنتاج وليس بتكاليف المعاملات . ونحن مقتنعون بأن الواجب يقتضيهم تخصيص أكبر قدر من جهودهم لموضوع تكاليف المعاملات ، واستخدام سلطتهم فى إصدار القوانين لإزالة العقبات وتوفير عناصر أكثر

تيسيرا ، بحيث يستطيع كل فرد ، وليس الصفوة فحسب ، أن يزدهر . وأولى بهم كذلك أن يدعوا أمر تكلفة الإنتاج للأفراد ويهيئوا لهم المؤسسات القانونية لاستخدام المنافسة والسوق لخفض هذه التكلفة .

وبات جليا لنا أن السبيل الوحيدة أمام بيرو لحل أزمتها ومشكلاتها الراهنة المتعلقة بالمديونية الخارجية والتضخم ، تمر خلال عملية نمو اقتصادى لا تزيد من عجز ميزان مدفوعاتنا . ويتطلب الأمر أيضا سياسات ملائمة للاقتصاد الكلى وما يناظرها من استثمار ، غير أن العنصر الأهم هو التدابير الخاصة بالاقتصاد الجزئى لدعم وحماية حقوق الملكية ، وتيسير الحصول على مشروعات العمل والمعاملات بين الأفراد ، وتوفير الثقة اللازمة للناس لكى يدخروا ويستثمروا وينتجوا . وما لم يتم حل مشكلات الاقتصاد الجزئى التى عرضنا لها طوال صفحات هذا الكتاب ، فإن أى سياسة خاصة بالاقتصاد الكلى أو التمويل الخارجى ستكون جهدا ضائعا .

وإذا ثبتت صحة بعض حججنا ، فإننا نكون قد بدأنا أولى خطواتنا على طريق آخر ، طريق يفضى بنا بعيدا عن العنف كحل لأسباب الفوضى ، والفقر ، والإحباط الناجم عن استمرار النزعة التجارية . وهذا الطريق أيضا هو طريق لملاءمة مؤسساتنا القانونية لتتوافق مع واقعنا ، والاعتماد على قواه الاجتماعية والاقتصادية الجديدة ، وهو طريق يمكننا من ضم الصفوف مع الجماهير الضخمة من أبناء بيرو الذين باتوا اليوم لا يؤمنون بالصراع الطبقى ، بل يؤمنون بالتبادل والتعاون الطوعى .

إن حدود بيرو تضم أكثر من بلد . فهناك بلد تجارى لا يزال البعض يحاول إحياءه من خلال صيغ وتقنيات سياسية مختلفة ، ولكنه بلد يكشف بالفعل عن نذر موت وشيك . وهناك بلد ثان ، هو بلد الناس الذين يئسوا من الحلول ، لكنهم وقعوا بين شقى رحى الأهداف التجريبية للعنف الإرهابى وبين النصائح غير المجدية عمليا للكثيرين من التقدميين . وثمة بلد ثالث ، نسميه نحن « الدرب الآخر » : بلد يكد ويشقى فى عمله ، مبدع ومنافس فى شراسة ، ونطاقه الواضح بجلاء هو بطبيعة الحال الوضع غير الرسمى .

هذا البلد الثالث هو البديل عن العنف التخريبى أو الإجرامى ، لأنه يحل محل الطاقة التى تبدد فى اتجاه السخط والتدمير ، طاقة تستثمر استثمارا جيدا لتحقيق التقدم الاقتصادى والاجتماعى . وهذا ما يؤكده لنا يوميا أصحاب الوضع غير الرسمى : فهم مستعدون دائما للاشتراك فى حوار ، ويبدون حيطة واستعدادا للتكيف مع المجتمع . إن الناس الذين تحفزهم دائما الرغبة فى التقدم والانطلاق إلى الأمام ، هم دائما أكثر الناس استعدادا للحياة فى دولة القانون . إن الكراهية والغضب اللذين يتصف بهما أصحاب الاتجاهات المخربة ، لا يجدان

أرضا خصبة إلا حيث يعجز الوضع الرسمى عن أن يثبت أقدامه ، وحيث أخفق الوضع الرسمى التجارى .

والعلاج الحقيقى للعنف والفقر هو الاعتراف بملكية وعمل الذين يستبعدهم الوضع الرسمى حاليا ، إذ حيث يوجد تمرد يكون هناك إحساس بالانتماء والمسئولية . وعندما يتوافر لدى الناس إحساس بالاستقلال وإيمان بجهودهم الذاتية ، فإنهم سيكونون قادرين على الإيمان بأنفسهم وبالحرية الاقتصادية .

الفهـــرس

رقم الايداع بدار الكتب
١٩٩٨ /٢٢٧٠

مطابع الأهرام التجارية - قليوب مصر

الدرب الآخر

يفسر هذا الكتاب - بالتركيز على حالة بيرو - ظاهرة اقتصادية عالمية نجدها فى كل البلدان: كيف ينظم الفقراء اقتصادهم الخاص الموازى خارج الاقتصاد الرسمى، بطريقة ديمقراطية تتفادى القيود التى تفرضها المؤسسات القائمة. ويوضح الطريقة التى يدبر بها الهامشيون الاستيلاء على الأراضى وإقامة مستوطناتهم، وكيف يحاولون إكسابها الشرعية وتنظيم سجلاتها، وكذلك الأسلوب الذى يقيمون به خطوط المواصلات التى تخدمهم، ومنهجهم فى إقامة نقاط البيع والأسواق غير الرسمية الخاصة بهم. ويوضح الكتاب أن رأس مال هذه الجموع من الفقراء يبلغ فى إجماليه أرقاما فلكية ينبغى أن تعطى لها الفرصة لاستثمارها على أفضل وجه.

والمؤلف هرناندو دى سوتو هو رئيس معهد الحرية والديمقراطية فى بيرو، والذى تعده «الإيكونومست» من أرقى ٣ جهات للتفكير العلمى فى العالم. وقد طور دى سوتو نظاما كفئا لإدماج الملكية والمشروعات غير الرسمية فى الاقتصاد الرسمى. وكتابه الحالى من أكثر الكتب مبيعا بعدد من اللغات. وقد عمل مستشارا لرئيس جمهورية بيرو وممثلا شخصيا له، مسؤولا عن تحديث الاقتصاد. كما كان رئيسا لإحدى لجان «الجات»، ومديرا فى عدة شركات وبنوك ومحافظا لبنك بيرو. وقد أعد دراسة بعنوان «رأس المال المعطل والفقراء فى مصر» للمركز المصرى للدراسات الاقتصادية. كما سيشارك فى الدراسة التطبيقية التى يعدها هذا المركز عن القطاع غير الرسمى فى مصر.

الناشر

مركز الأهرام للترجمة والنشر
مؤسسة الأهرام
التوزيع فى الداخل والخارج: وكالة الأهرام للتوزيع
مطابع الأهرام التجارية - قليوب - مصر